



Nationaal Coördinator tegen
Discriminatie en Racisme
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Gelijkwaardigheid als Grondwettelijke Opdracht

**Ongelijkheid tussen
Europees en Caribisch
Nederland doorbroken**

Advies van de Nationaal Coördinator
tegen Discriminatie en Racisme



Gelijkwaardigheid als Grondwettelijke Opdracht

*Ongelijkheid tussen
Europees en Caribisch
Nederland doorbroken*

Advies van de Nationaal Coördinator
tegen Discriminatie en Racisme

Met speciale dank aan Elodie Kona voor haar zorgvuldige redactie.

***“Are all Kingdom citizens seen as people,
or are some merely seen as recipients of
policies from The Hague?”***

Lysanne Charles, november 2025*

* Keynote tijdens de NCDR conferentie Bridging distances: redefining equality in Kralendijk, Bonaire.

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Samenvatting	9
1. Inleiding, mandaat en afbakening	14
1.1 Aanleiding: ongelijkwaardigheid binnen het land Nederland	15
1.2 Doel en karakter van dit advies	16
1.3 Mandaat en positie van de NCDR	16
1.4 Aanpak en methodiek	17
1.5 Focus en reikwijdte	17
1.6 Leeswijzer	18
Deel 1	19
2. De juridische basis van gelijkheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland	19
2.1 Het gelijkheidsbeginsel, <i>comply or explain</i> en de differentiatiebepaling	20
2.2 (Internationale) mensenrechten en rechtsbescherming	22
2.3 Een vergelijking: Nederland versus Frankrijk	24
2.4 Tussenconclusie	25
3. Wat ongelijkwaardigheid in de praktijk betekent voor inwoners van Caribisch Nederland	26
3.1 Armoede als benchmark voor ongelijke kansen	27
3.2 De eilandstraf van de zorg	30
3.3 Onderwijs in de schaduw van ongelijkwaardigheid	35
3.4 Bereikbaarheid als randvoorwaarde voor participatie	42
3.5 Tussenconclusie	47
Deel 2	48
4. Het normatief kader	48
4.1 Nederland en diens gelijkheidsbeginsel, zorgplicht en verleden	49
4.2 Tussenconclusie	51
5. Recht doen aan de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba	52
5.1 Randvoorwaarden voor gelijkwaardigheid: domeinoverstijgende adviezen	53
5.2 Adviezen op bestaanszekerheid	56
5.3 Adviezen op gezondheidszorg	58
5.4 Adviezen op onderwijs	60
5.5 Adviezen op connectiviteit en infrastructuur	62
6. Slotwoord	63
Begrippenlijst	65
Literatuurlijst	73

Voorwoord

Gelijkheid is geen abstract beginsel. Het is een opdracht. Een opdracht die verankerd is in artikel 1 van onze Grondwet en die de Nederlandse Staat verplicht om iedere inwoner, ongeacht woonplaats, gelijke bescherming, gelijke rechten en een gelijkwaardig voorzieningenniveau te bieden. Die opdracht is helder. De uitvoering ervan is dat niet.

Dit advies gaat over die spanning. Over de afstand tussen wat Nederland belooft en wat inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba dagelijks ervaren. Over een werkelijkheid waarin juridische gelijkheid bestaat op papier, maar waarin ongelijkwaardigheid structureel doorwerkt in bestaanszekerheid, zorg, onderwijs en bereikbaarheid. Daarmee raakt dit advies aan de kern van mijn mandaat als Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme: het signaleren, agenderen en adresseren van structurele ongelijkheid die niet los kan worden gezien van het discriminatievraagstuk in Nederland.

Dit advies is tot stand gekomen in nauwe samenspraak met inwoners, professionals, bestuurders en maatschappelijke organisaties op de eilanden. In de afgelopen jaren zijn intensieve gesprekken gevoerd met partners op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Tijdens bewoners-bijeenkomsten, expertsessies en overleggen met lokale bestuurders en uitvoeringsorganisaties werd steeds opnieuw hetzelfde beeld bevestigd: de ervaring van achterstelling is diepgeworteld, breed gedragen en urgent.

Een belangrijk fundament voor dit advies ligt in de Najaarsconferentie die in november 2025 op Bonaire heeft plaatsgevonden. Daar gingen inwoners, beleidsmakers en experts met elkaar in gesprek over wat gelijkwaardigheid in de praktijk betekent. Niet als abstract ideaal, maar als concrete maatstaf voor beleid en bestuur. De uitkomsten van die conferentie waren scherp, soms confronterend, maar bovenal richtinggevend. De cri de coeurs die daar zijn gedeeld, zijn niet slechts opgetekend; zij zijn serieus genomen en hebben direct hun weg gevonden naar de analyse en aanbevelingen in dit advies.

Dit document is daarmee geen bureauproduct. Het is een reflectie van geleefde ervaringen, onderbouwd met juridisch en beleidsmatig onderzoek en getoetst aan de realiteit van alledag op de eilanden. Het laat zien hoe ongelijkwaardigheid zich manifesteert in concrete domeinen: van hardnekkige armoede en een kwetsbaar zorgstelsel tot ongelijke onderwijskansen en beperkte bereikbaarheid. Tegelijkertijd biedt het een normatief kader en een samenhangend pakket aan aanbevelingen om deze structurele verschillen daadwerkelijk te doorbreken. Want dat is noodzakelijk. Vijftien jaar na de staatkundige

hervorming van 10 oktober 2010 moet worden vastgesteld dat de belofte van gelijkwaardigheid niet is ingelost. Inwoners van Caribisch Nederland leven nog altijd met achterstanden die binnen het land Nederland niet te rechtvaardigen zijn. Dat wordt niet alleen zo ervaren, maar vindt ook bevestiging in juridische oordelen en internationale mensenrechtenkaders. Wanneer verschillen in behandeling niet kunnen worden uitgelegd vanuit het gelijkheidsbeginsel, maar voortkomen uit nalatigheid, politieke afwegingen of bestuurlijke inertie, dan raken zij aan de grens van wat als discriminatie moet worden benoemd. Dat vraagt om helderheid. Dit advies kiest daarom expliciet positie. Gelijkwaardigheid is geen streven voor de lange termijn, maar een constitutionele verplichting in het heden. Differentiatie kan alleen legitiem zijn wanneer zij bijdraagt aan gelijkheid; nooit wanneer zij wordt gebruikt om ongelijkheid te bestendigen of uit te stellen.

Nederland bevindt zich op een kantelpunt. De kennis is aanwezig. De signalen zijn duidelijk. De urgentie is onmiskenbaar. Wat ontbreekt, is een consequente en afdwingbare vertaling van het gelijkheidsbeginsel in beleid en uitvoering. Dit advies biedt daarvoor richting: met concrete voorstellen voor bestaanszekerheid, zorg, onderwijs en infrastructuur, én met een helder normatief kompas dat het uitgangspunt van gelijkwaardigheid centraal stelt. Daarbij is erkenning van de historische context onontbeerlijk. De huidige ongelijkheden staan niet op zichzelf, maar zijn geworteld in een koloniaal verleden dat doorwerkt in hedendaagse verhoudingen. Wie gelijkwaardigheid serieus neemt, kan deze geschiedenis niet negeren. Zij vormt een essentieel onderdeel van de analyse én van de weg vooruit. Dit voorwoord is daarmee ook een uitnodiging, en een opdracht, aan het kabinet, het parlement en alle betrokken overheden. Om niet langer te redeneren vanuit uitzonderingen, maar vanuit gelijkheid als norm. Om niet langer te volstaan met tijdelijke maatregelen, maar te kiezen voor structurele oplossingen. En bovenal: om de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba daadwerkelijk te zien als volwaardige burgers van Nederland, met dezelfde rechten, dezelfde bescherming en dezelfde waardigheid. Gelijke behandeling is geen gunst. Het is een recht. En dat recht duldt geen uitstel.



Rabin Baldewsingh,
Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR)

Samenvatting

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn sinds 2010 bijzondere gemeenten van Nederland. Daarmee beloofde de Nederlandse staat gelijke rechten en een gelijkwaardig voorzieningenniveau voor alle inwoners, ongeacht waar in Nederland zij wonen. Vijftien jaar later is die belofte nog steeds niet ingelost.

Inwoners van Caribisch Nederland ervaren structurele achterstelling op meerdere terreinen tegelijk: hoge armoede, gebrekkige gezondheidszorg, ongelijke onderwijskansen en slechte bereikbaarheid. Een deel van hen beschrijft dit als discriminatie en als schending van artikel 1 van de Grondwet. De rechtbank bevestigde dit beeld onlangs in een zaak van Greenpeace over klimaatbescherming op Bonaire: het discriminatieverbod uit het EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) was geschonden.

Juridische basis: gelijkheid op papier, ongelijkheid in de praktijk

Artikel 1 van de Grondwet geldt ook voor Caribisch Nederland. Toch werkt het systeem niet zoals het zou moeten.

Het zogenoemde *comply or explain*-principe, dat wetgeving standaard ook voor de eilanden moet gelden, tenzij er een goede reden is voor afwijking, wordt in de praktijk nauwelijks toegepast. Daarnaast worden afwijkingen zelden of slecht onderbouwd. Ook lost het de ongelijkwaardigheden die al bestaan in oudere wetgeving niet op.

Er gelden ook belangrijke internationale mensenrechtenverdragen niet voor Caribisch Nederland, terwijl ze dat voor Europees Nederland wel doen. Denk aan het Verdrag van Istanbul (bescherming tegen geweld op vrouwen), het VN-verdrag Handicap en het Europees Sociaal Handvest. Pas sinds 1 januari 2026 is er een Wet bescherming tegen discriminatie voor de BES-eilanden van kracht, vijftien jaar na de staatskundige hervorming.

Wat betekent dit concreet voor inwoners van Caribisch Nederland?

Bestaanszekerheid

Een op de drie inwoners van Caribisch Nederland leeft in armoede. Werkloosheidsuitkeringen en het kindgebonden budget bestaan er niet. De kosten van levensonderhoud liggen ver boven het gemiddeld inkomen. Ook wie werkt en soms meerdere banen heeft, komt vaak niet rond. Tijdelijke maatregelen van de overheid hebben de kloof gedeeltelijk verkleind, maar zijn inmiddels al deels weer verdwenen, terwijl de lasten zijn gestegen.

Gezondheidszorg

Inwoners van de eilanden zijn gemiddeld minder gezond dan inwoners van Europees Nederland. De medische zorg staat onder druk door personeelstekort, hoge doorstroom van zorgverleners en bureaucratische belemmeringen. Patiënten worden regelmatig doorverwezen naar ziekenhuizen buiten het eiland, met hoge bijkomende lasten. De kwaliteit van die buitenlandse zorg is niet altijd gecontroleerd. Bovendien heeft het zorgstelsel van Bonaire, Sint Eustatius en Saba te maken met een dusdanige verwevenheid die kwaliteitsverbetering, vanuit het principe van gelijkwaardigheid, potentieel in de weg zit.

Onderwijs

Twee van de drie middelbare scholen voldoen op dit moment niet aan de basiskwaliteit. Kinderen groeien op in armoede, zijn achtergesteld op basisvaardigheden als taal, en hebben beperkte toegang tot specialistische ondersteuning. Bijna de helft van de bevolking op Sint Eustatius heeft alleen basisonderwijs als hoogste opleidingsniveau. Slechts 23% van de Caribische hbo-studenten haalt binnen vijf jaar een diploma, tegenover 53% van de Europees-Nederlandse studenten. 91% van de jongeren op Sint Eustatius en Saba wil het eiland verlaten.

Bereikbaarheid

Reizen tussen de verschillende eilanden is onbetaalbaar duur. Een retourtje met de veerboot van Saba naar Sint Maarten kost al USD 158; een vliegticket USD 425. Terwijl de eilanden nog geen 50 kilometer van elkaar af liggen. Wegen zijn verouderd en niet meegegroeid met de bevolkingsgroei. Digitale toegang is duurder en minder betrouwbaar dan in Europees Nederland, terwijl die toegang steeds meer een voorwaarde is voor werk, onderwijs en maatschappelijke en individuele ontwikkeling.

Het normatieve kader: vier uitgangspunten

De NCDR formuleert vier principes die de basis moeten vormen voor beleid:

1. **Constitutionele gelijkheid** moet niet alleen op papier bestaan, maar in de politiek, het bestuur en het dagelijks handelen als vanzelfsprekend worden beleefd.
2. **Maatwerk is de uitzondering**, alleen gerechtvaardigd als het voortkomt uit het gelijkheidsbeginsel, en nooit als excuus om gelijkwaardigheid uit te stellen.
3. **De Nederlandse staat heeft een zorgplicht**: niet alleen om niet te discrimineren, maar ook om actief bij te dragen aan gelijkwaardigheid en zelf geen drempel te vormen.
4. **Het koloniale en slavernijverleden moet worden erkend** als de context waarin de huidige ongelijkheden zijn ontstaan, en als onlosmakelijk onderdeel van de weg vooruit.

Aanbevelingen

Domeinoverstijgend

- Ontwikkel een afdwingbaar gelijkwaardigheidskader voor *comply or explain*, dat geldt voor alle wet- en regelgeving, ook die van voor 2019.
- Herformuleer de differentiatiebepaling in de Grondwet.
- Ratificeer uiterlijk in 2030 alle mensenrechtenverdragen die nu nog niet gelden voor Caribisch Nederland.
- Stel een Caribische uitvoeringspool in om capaciteit flexibel en snel in te zetten.

Bestaanszekerheid

- Ontwikkel een Nationaal Programma Sociale gelijkheid en Participatie met een uitvoerende taskforce.
- Volg alle maatregelen van de Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland versneld op.
- Voer op korte termijn een prijsplafond in voor essentiële nutsvoorzieningen en internet.
- Verstevig schuldhulpverlening structureel.

Gezondheidszorg

- Verken en definieer een institutionele scheiding van rollen binnen het zorgstelsel, vanuit het principe van gelijkwaardigheid.
- Stel een multidisciplinaire, wetenschappelijke adviesraad in voor gelijkwaardige zorg.

- Vergoed alle kosten bij medische uitzendingen volledig en verklein additionele lasten zoveel als mogelijk.
- Stel een kwaliteitstoezichtskader in voor zorg buiten de eilanden.

Onderwijs

- Scheld studieschulden kwijt voor eilandskinderen die terugkeren, als onderdeel van een bredere strategie voor braingain.
- Breid uitzonderingsregelingen voor werkvergunningen uit, zodat scholen snel onderwijspersoneel kunnen aantrekken uit de regio.
- Maak structureel geld vrij voor renovatie en onderhoud van schoolgebouwen.

Bereikbaarheid en infrastructuur

- Richt een BES-infrastructuurfonds in voor planmatige en structurele financiering van wegen en infrastructuur.
- Voer een *Public Service Obligation* (PSO) in voor betaalbaar vliegverkeer tussen de Bovenwindse Eilanden.
- Garandeer de betaalbaarheid van de veerdienstverbinding via subsidies na 2027.

Kader 1: gelijkheid en gelijkwaardigheid

In dit advies gebruiken we deze begrippen:

- Gelijkheid: gelijkstelling op het gebied van wetten en regels. Denk aan gelijke rechten en gelijke behandeling.
- Gelijkwaardigheid: iedereen krijgt wat die nodig heeft om dezelfde kansen te hebben en volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving. Dit vraagt maatwerk op basis van de behoeften van een persoon.

In dit document kiezen we bewust voor de begrippen ‘gelijkwaardig’ en ‘ongelijkwaardig’. Deze termen erkennen de structureel benadeelde positie van de inwoners van Caribisch Nederland ten opzichte van de inwoners van Europees Nederland.

1.

**Inleiding,
mandaat en
afbakening**

1.1 Aanleiding: ongelijkwaardigheid binnen het land Nederland

Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden op 10 oktober 2010, ook wel aangeduid als 10-10-10, bijzondere gemeenten van Nederland. Daarmee zijn deze eilanden als het Caribisch deel van Nederland (Caribisch Nederland) een volwaardig onderdeel van het land Nederland. Met de staatskundige hervorming nam de Nederlandse staat een verantwoordelijkheid en belofte op zich ten aanzien van de inwoners van deze eilanden: gelijke rechten, gelijke rechtsbescherming en een gelijkwaardig voorzieningenniveau voor alle inwoners, ongeacht hun woonplaats in Nederland. Deze herziene status is inmiddels meer dan vijftien jaar werkelijkheid. Maar de staatskundige hervormingen hebben de feitelijke ongelijkwaardigheid niet opgeheven. In de praktijk zijn er nog altijd aanzienlijke verschillen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland. Deze verschillen zijn zichtbaar in hoge armoedecijfers, fundamentele problemen in het onderwijs en de gezondheidszorg, maar ook uitdagingen in de bereikbaarheid en infrastructuur.

Deze ongelijkwaardigheid blijft in beleidskringen en in Den Haag grotendeels onbenoemd. Ook in de bredere samenleving in Europees Nederland ontbreekt het besef dat Nederlandse inwoners aan de andere kant van de oceaan stelselmatig te maken hebben met kansenongelijkheid, armoede en beperkte voorzieningen. Dit advies erkent dat de ongelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland diepgeworteld en wijdverbreid is, en verschijnt als achterstelling op meerdere beleidsterreinen tegelijk. Inwoners van Caribisch Nederland beschrijven deze achterstelling zelf als discriminatie en als een schending van het gelijkheidsbeginsel, zoals vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen. Dat dit geen subjectieve of politieke duiding is, bleek ook uit de uitspraak in de zaak die Greenpeace aanspande tegen de Nederlandse staat over de klimaatbescherming van Bonaire. De rechtbank oordeelde dat het discriminatieverbod uit artikel 14 van het EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) was geschonden. Ook oordeelde de rechtbank dat de staat heeft zich niet genoeg heeft ingezet om de langdurige en systematische achterstelling ongedaan te maken. Dit oordeel bevestigt dat structurele verschillen in bescherming en voorzieningen juridisch relevant zijn. Deze verschillen zijn ook niet los te zien van de langdurige en systematische achterstelling van Caribisch Nederland, mede als gevolg van het koloniaal- en slavernijverleden.

Er is op dit moment sprake van een ernstige vertrouwensbreuk tussen inwoners van Caribisch Nederland en de Nederlandse staat. Die breuk vindt haar oorsprong in decennia van achterstelling en herhaaldelijk niet-nagekomen beloften rond gelijkwaardigheid. Nederland bevindt zich op een kantelpunt. Na talloze rapporten, zowel domeinoverstijgend als sectorspecifiek, is de roep om fundamentele erkenning en structurele actie luider dan ooit. De Nederlandse overheid draagt de verantwoordelijkheid om na te komen wat zij blijft beloven: artikel 1 van de Grondwet is geen lege belofte, maar garandeert gelijkheid voor elke inwoner, ongeacht waar in Nederland deze persoon woont.

1.2 Doel en karakter van dit advies

Dit advies wil het kabinet en het parlement een helder kader bieden om de ongelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Bonaire, Sint Eustatius en Saba structureel aan te pakken. Het advies is samenhangend, wetenschappelijk onderbouwd en bestuurlijk uitvoerbaar, en geeft inzicht in de aard en omvang van de ongelijkwaardigheid en achterstelling op verschillende beleidsterreinen. In 2023 bracht de Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland een belangrijk rapport uit. De conclusie was helder: formele rechten hebben weinig waarde zolang inwoners van Caribisch Nederland ze in de praktijk niet gelijkwaardig kunnen uitoefenen. Dit advies maakt de verdere vertaalslag naar concrete aanbevelingen op verschillende beleidsterreinen. Daarmee wil de NCDR richtinggeven aan de structurele veranderingen die nodig zijn om daadwerkelijke gelijkwaardigheid te realiseren.

Dit advies richt zich in de eerste plaats op het kabinet, het parlement en beleidsmakers in Europees Nederland. Maar het spreekt ook het lokale bestuur en het maatschappelijk middenveld op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan, net als lokale zorgpartijen, onderwijsbesturen en andere organisaties die dagelijks de gevolgen van deze achterstelling ondervinden.

1.3 Mandaat en positie van de NCDR

De Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) heeft als taak om discriminatie en racisme in Nederland te signaleren, te analyseren en te agenderen. De situatie in Caribisch Nederland raakt aan de kern van dit mandaat. De vastgestelde ongelijkwaardigheid heeft niet alleen te maken met ongewenste beleidsverschillen en uitvoeringsproblemen. Dit hangt samen met kernbeginselen van non-discriminatie en gelijke bescherming door de staat. Daarom is dit precies het terrein waarop de NCDR het verschil kan maken.

De NCDR werkt onafhankelijk en brengt zowel gevraagd als ongevraagd adviezen uit. Dit advies is opgesteld vanuit die onafhankelijke positie. Het is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur en beleidsonderzoek en rapporten van kennisinstituten. Daarnaast zijn ervaringsdeskundigen en experts geraadpleegd via verschillende bijeenkomsten, zoals townhallses-sies, expertsessies en de NCDR-conferentie op Bonaire in november 2025.

De NCDR voert dit advies niet zelf uit. Dit advies geeft richting aan beleid en besluitvorming met duidelijke verantwoordelijkheden voor zowel de regering als de lokale overheden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

1.4 Aanpak en methodiek

De NCDR haalt haar input traditioneel op via bewonersbijeenkomsten, expertsessies en directe gesprekken met inwoners, ervaringsdeskundigen en beleidsexperts. Sinds 2021 zijn er op de eilanden en online meerdere bijeenkomsten georganiseerd, met aandacht voor verschillende vormen van ongelijkwaardigheid. In 2025 vond op Bonaire een bewonersbijeenkomst plaats over bestaanszekerheid, en werden twee expertsessies gehouden over lhbtqia+-acceptatie. Op 27 november 2025 organiseerde de NCDR een grote najaarsconferentie, waarbij inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in gesprek gingen met experts, beleidsmakers en (top)ambtenaren uit Europees Nederland over de praktische betekenis van een gelijkwaardig Nederland.

De inzichten uit deze bijeenkomsten en gesprekken zijn, waar relevant, verwerkt in dit advies. Daarnaast hebben ervaringsdeskundigen en experts dit document meegelezen. Het advies staat niet op zichzelf en is breed gedragen door het maatschappelijk middenveld en andere partners op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en in Europees Nederland.

1.5 Focus en reikwijdte

Dit advies richt zich op een beperkt aantal kernthema's, met name de terreinen waar inwoners de ongelijkwaardigheid het sterkst ervaren. Als gevolg blijven domeinen als klimaat, het democratisch tekort, toegang tot financiële dienstverlening, en discriminatie en racisme op de eilanden buiten beschouwing. Dat betekent niet dat op deze terreinen geen ongelijkwaardigheid bestaat of dat er geen actie nodig is. De NCDR roept partners en departementen op om ook op deze domeinen de bestaande structurele ongelijkheid te erkennen en aan te pakken.

1.6 Leeswijzer

Dit advies bestaat uit twee overkoepelende onderdelen. Deel 1 schetst de situatie: wat is er feitelijk aan de hand, en wat zegt het recht hierover? Deel 2 trekt de conclusies: welk normatief kader is nodig, en welke concrete stappen moeten worden gezet?

Hoofdstuk 1 dient als een inleiding van dit document. In hoofdstuk 2 komt de juridische basis voor gelijkheid aan bod: het gelijkheidsbeginsel, het beleid van comply or explain en de positie van internationale mensenrechtenverdragen. Hoofdstuk 3 laat zien wat ongelijkwaardigheid in de praktijk betekent voor inwoners van Caribisch Nederland, aan de hand van vier domeinen: bestaanszekerheid, gezondheidszorg, onderwijs en bereikbaarheid. Hoofdstuk 4 geeft een normatief kompas voor de aanbevelingen. De aanbevelingen en quick wins per domein staan in hoofdstuk 5. Als laatste volgt er een slotwoord als korte samenvatting van dit advies.

Deel 1

2.

**De juridische basis
van gelijkheid
tussen Europees
Nederland
en Caribisch
Nederland**

Het uitgangspunt van de mensenrechten is dat alle mensen gelijk behandeld moeten worden. Dat betekent allereerst dat iedereen dezelfde rechten heeft voor de wet. Dit houdt ook in dat de overheid geen groepen of mensen mag achterstellen of discrimineren. Dit recht staat onder andere in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en in artikel 1 van de Nederlandse Grondwet. Sinds 10-10-10 geldt die grondwet ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Of die juridische gelijkheid tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland er in de praktijk ook echt is, vraagt om een blik vanuit verschillende invalshoeken. De volgende paragrafen gaan in op drie concrete vragen: hoe verhouden het gelijkheidsbeginsel en de differentiatiebepaling zich tot elkaar, wat betekent het *comply or explain*-principe voor het beleid, en welke internationale mensenrechtenverdragen gelden officieel voor Bonaire, Saba en Sint Eustatius?

2.1 Het gelijkheidsbeginsel, *comply or explain* en de differentiatiebepaling

Artikel 1 van de Grondwet vormt de grondwettelijke basis voor gelijkwaardigheid tussen alle inwoners van Nederland, en dus ook tussen inwoners van Europees Nederland en Caribisch Nederland. Datzelfde artikel biedt ook het kader om, waar nodig, op een rechtvaardige manier een onderscheid te maken. Sinds 2019 gebeurt dat via het *comply or explain*-principe, wat letterlijk betekent: pas toe of leg uit. De kern van dit beleidskader is dat de wet- en regelgeving in Europees Nederland en in Bonaire, Sint Eustatius en Saba in principe gelijkwaardig moet zijn (harmonisatie). Alleen als een verschil objectief te onderbouwen is, mag daar in zwaarwegende gevallen van worden afgeweken (differentiatie). Dit is een verbetering ten opzichte van de eerdere aanpak waarbij nieuwe wetgeving de eilanden structureel minder snel bereikte. Dat heette legislatieve terughoudendheid. Toch werkt het in de praktijk niet altijd zoals het hoort. *Comply or explain* vraagt consistentie en zorgvuldigheid om het correct toe te passen, en die ontbreken. Het gevolg is dat er ruimte ontstaat voor politieke en ambtelijke willekeur bij de invulling van het gelijkheidsbeginsel. Met andere woorden: of iemand op de eilanden dezelfde rechten krijgt als iemand in Europees Nederland, hangt vaak af van andere belangen dan het nastreven van gelijkwaardigheid.

Zo ontbreken er duidelijke spelregels die aangeven hoe een afwijking van de wet of regelgeving moet worden onderbouwd. Hoewel jaren geleden is beloofd dat deze criteria er zouden komen, is dat tot op heden niet gebeurd (De Jong, 2025). Daar komt bij dat *comply or explain* in de praktijk

nauwelijks wordt gehandhaafd, waardoor het in veel beleidsprocessen simpelweg niet wordt toegepast. *Comply or explain* betekent dat Caribisch Nederland standaard moet worden meegenomen bij het maken van beleid en wetten, waaronder in de memorie van toelichtingen (MvT), maar ook in de eerste fasen van beleidsvorming. De realiteit is dat de meeste besluiten geen enkele uitleg geven over waarom Bonaire, Saba en Sint Eustatius worden uitgesloten. In de gevallen waar dat wel gebeurt, schiet de motivering tekort.

Hoewel het *comply or explain*-beleid bedoeld is om gelijke behandeling in wet- en regelgeving te waarborgen, geldt dit beleid voornamelijk voor nieuwe wetgeving. De grote verschillen die al jaren in bestaande wetgeving zitten, worden er niet mee aangepakt. Ongelijkheden die al langer bestaan, worden daardoor onvoldoende weggewerkt. Het gevolg is dat veel inwoners van Caribisch Nederland achterblijven als het gaat om basisrechten en bescherming. Zelfs als *comply or explain* correct wordt toegepast, lost het dus het bestaande probleem niet op. Samengevat: *comply or explain* wordt te vaak niet toegepast, verkeerd toegepast of op een manier die niet te controleren is. Daarmee vervalt de verplichting om uitzonderingen te rechtvaardigen met structurele en onaanvaardbare ongelijkwaardigheid tot gevolg.

De onduidelijkheid over *comply or explain* wordt nog groter door de differentiatiebepaling in artikel 132a lid 4 van de Grondwet. Deze bepaling legt vast dat er in uitzonderlijke gevallen ruimte is voor verschil, wat in artikel 1 van de Grondwet al staat besloten. In de praktijk ontstaat er verwarring over de grondwettelijke basis van verschillen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Maar de grondwettelijke basis is en blijft artikel 1 van de Grondwet. Dat betekent dat verschillen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland alleen gerechtvaardigd zijn als ze voortkomen uit het gelijkheidsbeginsel, dus als het maken van onderscheid juist nodig is om mensen gelijk te behandelen.

De juridische en normatieve vaagheid rondom de gelijkwaardigheid heeft directe gevolgen voor de inwoners van Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Harmonisatie met Europees Nederland is eerder de uitzondering dan de regel, en afwijkingen worden niet of nauwelijks uitgelegd. Dit laat zien dat er onvoldoende besef is dat Caribisch Nederland een volwaardig deel van Nederland is, en dat er soms zelfs onvoldoende interesse en prioriteit is voor de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Politieke verantwoordiging en actie over deze ongelijkwaardigheid blijven uit. Dit versterkt het gevoel bij mensen in Caribisch Nederland dat zij op basis van hun woonplaats worden behandeld als tweederangsburgers.

2.2 (Internationale) mensenrechten en rechtsbescherming

Meerdere mensenrechtenverdragen gelden wel voor inwoners van Europees Nederland, maar niet voor inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In 2018 adviseerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) dat het niet langer te rechtvaardigen was dat inwoners van Caribisch Nederland minder bescherming kregen tegen mensenrechtenschendingen (AIV, 2018). Het kabinet nam dit advies over en besloot dat toekomstige mensenrechtenverdragen zowel in Europees als in Caribisch Nederland zouden gelden.¹

De meeste fundamentele rechten zijn vastgelegd in verdragen van voor 2018. Die gelden daardoor alleen in Europees Nederland, ondanks de introductie van *comply or explain* in 2019 en het advies van de AIV een jaar eerder. Het gaat onder andere om het Verdrag van Istanbul (Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld), het Verdrag van Lanzarote (Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik), het VN-verdrag Handicap (Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap), het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel. Ook het Europees Sociaal Handvest geldt niet voor Caribisch Nederland. Inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba missen daardoor op belangrijke terreinen de wettelijke bescherming die inwoners van Europees Nederland vanzelfsprekend hebben. Afwijking in rechtsbescherming gaat daarnaast verder dan mensenrechtenverdragen: bijvoorbeeld het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering hebben voor Caribisch Nederland een andere versie, die bovendien sterk achterloopt bij die van Europees Nederland. Dit is verder tekenend voor de verwaarloosde bescherming van dezelfde rechtsbelangen voor inwoners van Caribisch Nederland. De facto heerst er dus een apart regime voor de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Voor sommige van deze mensenrechtenverdragen zijn er voornemens, en zijn er ook al stappen gezet om ze ook voor Caribisch Nederland te laten gelden. Maar dat gaat erg langzaam, terwijl de noodzaak groot is. Voor andere kernverdragen zijn er nog niet eens plannen gemaakt. Het is niet uit te leggen waarom Caribisch Nederland geen recht heeft op gelijkwaardige mensenrechtenbescherming. Het VN-Comité voor

¹ Kamerstukken II 2018/19, 33 826, nr. 29

Economische, Sociale en Culturele Rechten heeft Nederland hier meermaals op gewezen. Hier wordt geen gehoor aan gegeven door de Nederlandse staat. Het voortbestaan van deze tweedeling tast de geloofwaardigheid van het gelijkheidsbeginsel aan en is moreel niet te verdedigen. De Nederlandse staat faalt. Ze laten bewust na om de mensenrechten van een deel van de inwoners van Nederland te beschermen, terwijl een staat juist een morele verantwoordelijkheid en plicht heeft om voor alle inwoners zorg te dragen.

Kader 2: wet bescherming tegen discriminatie BES

De gelijkebehandelingswetgeving is een belangrijk onderdeel van mensenrechtenbescherming in Nederland. Deze wetten maken de verplichtingen uit artikel 1 van de Grondwet concreet en toepasbaar in de praktijk. Vanaf 10-10-10 was de gelijkebehandelingswetgeving niet direct geldig op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Nederland had zich toen nog gecommitteerd aan de beleidslijn van legislatieve terughoudendheid. Dit leidde meteen tot een grote ongelijkheid tussen de twee delen van Nederland. Het gevolg was dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba zowel formeel als in de praktijk minder mensenrechtenbescherming hadden dan hun medeburgers in Europees Nederland.

Het heeft uiteindelijk vijftien jaar geduurd voordat deze ongelijkheid werd aangepakt. Sinds 1 januari 2026 is de Wet bescherming tegen discriminatie BES van kracht. Hiermee is een belangrijk verschil in bescherming van mensenrechten in Caribisch Nederland weggenomen. Inwoners van Caribisch Nederland kunnen nu bijvoorbeeld een verzoek indienen bij het College voor de Rechten van de Mens. Daarnaast hebben zij toegang tot een antidiscriminatievoorziening.

2.3 Een vergelijking: Nederland versus Frankrijk

Nederland is niet het enige land dat staatkundige banden heeft met voormalige koloniën. Toch verschillen landen sterk in hoe zij die postkoloniale verhoudingen hebben ingericht, vooral als het gaat om het principe van gelijkwaardigheid. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn binnen Nederland aangemerkt als ‘bijzondere’ gemeenten. Daar hoort ook een differentiatiebepaling in de Grondwet bij, waardoor afwijkingen mogelijk zijn. Frankrijk heeft een andere keuze gemaakt. De Overzeese Gebieden zoals Guadeloupe, Martinique en La Réunion zijn een integraal onderdeel van de Franse Republiek. In de Franse Grondwet is het uitgangspunt van *assimilation législative* verankerd. Franse wetten en verordeningen zijn automatisch van toepassing in deze gebieden (Hoogers & Karapetian, 2019). Er is wel ruimte om rekening te houden met de lokale context, maar dat staat minder centraal in de Grondwet. Het juridische uitgangspunt ligt duidelijk bij gelijkheid.

Dit verschil is ook zichtbaar in de praktijk. Inwoners van de Franse eilanden hebben aanspraak op dezelfde sociale zekerheidsregelingen, hetzelfde wettelijke minimumloon (SMIC) en dezelfde pensioenrechten als inwoners van het Franse vasteland. De overzeese departementen vormen eigen kiesdistricten voor de *Assemblée nationale* en benoemen via kiescolleges eigen senatoren voor de Senaat. De vertegenwoordiging van inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het Nederlandse parlement wordt daarentegen omschreven als een democratisch tekort (zie ook Veenendaal, 2025). De eilanden hebben geen eigen, rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers in bijvoorbeeld de Tweede Kamer. Er zijn wel formele afspraken over democratische inspraak, maar in de praktijk blijft het beperkt. Ook op het gebied van sociale zekerheid is de ongelijkwaardigheid groot. Juist op dit kernterrein bestaan er onuitlegbare verschillen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland.

In de Franse overzeese departementen geldt het Europees recht volledig. Deze gebieden hebben binnen de Europese Unie de status van ‘Ultraperifere Regio’ (UPG, met ruimte voor specifieke aanpassingen waar nodig (Hoogers & Karapetian, 2019). Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba is dat anders. Zij hebben de status van ‘Landen en Gebieden Overzee’ (LGO), waardoor het EU-recht er niet volledig geldt en inwoners nauwelijks toegang hebben tot Europese sociale rechten. Het Franse systeem kent ook tekortkomingen, maar biedt wel een belangrijk uitgangspunt om van te leren: gelijkheid is de norm, en afwijken daarvan is de uitzondering.

2.4 Tussenconclusie

Op papier zijn Europees Nederland en Caribisch Nederland juridisch gelijk. In de praktijk klopt dat niet. Er is onduidelijkheid over wanneer verschillende regels wel of niet zijn toegestaan (differentiatie), het principe van *comply or explain* krijgt een andere definitie en belangrijke mensenrechtenverdragen zijn nog steeds niet geratificeerd. Inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben als gevolg daarvan niet dezelfde bescherming en rechtszekerheid als inwoners van Europees Nederland. Deze rechtsongelijkheid en ongelijke behandeling zijn op geen enkele manier te rechtvaardigen.

Maar de gevolgen zijn niet beperkt tot het juridische vlak. De tekortkomingen in wet- en regelgeving werken door in de leefwereld van inwoners van Caribisch Nederland. Het volgende hoofdstuk laat zien hoe dat er concreet uitziet. Het maakt duidelijk wat het betekent om te leven met een zorgstelsel dat ongelijkheid toelaat, binnen een onderwijssysteem dat mensen op achterstand zet, of zonder de infrastructuur die nodig is om volwaardig mee te doen. Wie de positie van mensen in Caribisch Nederland wil begrijpen, moet beginnen bij dit perspectief.

3.

**Wat ongelijk-
waardigheid
in de praktijk
betekent voor
inwoners
van Caribisch
Nederland**

De gebrekkige naleving van artikel 1 van de Grondwet en de inconsistente uitvoering van het *comply or explain*-principe zijn geen abstracte bestuurlijke problemen. Ze hebben een direct en voelbaar effect op het dagelijks leven van inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In gesprekken met inwoners van Caribisch Nederland komen steeds dezelfde knelpunten terug, namelijk bestaanszekerheid, gezondheidszorg, onderwijs, connectiviteit (mobiliteit) en infrastructuur. In dit hoofdstuk bespreken we deze vier domeinen aan de hand van een situatieschets en een analyse van de belangrijkste problemen.

3.1 Armoede als benchmark voor ongelijke kansen

De protesten tegen armoede op Bonaire in 2023 lieten weinig ruimte voor twijfel. Op protestborden stonden teksten als “hey, zullen we wat gaan doen tegen racisme en discriminatie” en “differentiatie wel, discriminatie niet”. Daarmee maakten inwoners duidelijk dat zij de ongelijkwaardige behandeling ten opzichte van Europees Nederland niet langer aanvaarden (Caribisch Netwerk, 2023). Ook op juridisch vlak werd deze ongelijkwaardigheid aangevochten. In 2022 stapte de Bonairiaanse consumentenbond Unkobon naar de rechter met het argument dat de Nederlandse staat haar inwoners in Caribisch Nederland ongelijkwaardig behandelt, omdat zij geen adequate levensstandaard kunnen bereiken. Op dit domein is de belofte van 10-10-10 het minst nagekomen en het meest voelbaar.

Het rapport van de Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland spreekt over leefomstandigheden in Caribisch Nederland die “Nederland onwaardig zijn” (Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023, p. 7). Een op de drie inwoners van Caribisch Nederland leeft in armoede ten opzichte van 3,1% in Europees Nederland (CBS, 2025a). Belangrijke sociale voorzieningen zoals werkloosheidsuitkeringen en het kindgebondenbudget ontbreken in Caribisch Nederland. Schuldhulpverlening staat nog in de beginfase en hangt grotendeels af van de inzet van lokale overheden. Tegelijkertijd liggen de kosten van levensonderhoud ver boven de gemiddelde inkomens (in het bijzonder van mensen met een minimumloon of in de onderstand). Ook op het gebied van huisvesting zijn er uitdagingen. Denk aan lange wachtlijsten, het ontbreken van voldoende huursubsidies en een tekort aan betaalbare huurwoningen. Deze omstandigheden dragen bij aan de onaantoonbare armoedecijfers op de eilanden.

Tegelijkertijd zien we iets tegenstrijdig: de werkloosheid in Caribisch Nederland is laag, maar de armoede is zorgelijk hoog. De cijfers laten zien hoe groot de groep ‘werkende armen’ werkelijk is. Dit zijn mensen met

meerdere banen die ondanks verschillende inkomens niet rondkomen door de extreem hoge kosten van levensonderhoud in relatie tot de lage lonen. Langdurige armoede heeft ingrijpende gevolgen. Dit raakt het gezinsleven, de gezondheid van mensen en de samenleving als geheel (UNICEF, 2024a,b,c). Meerdere banen en structurele armoede zorgen voor chronische stress en sociale uitsluiting, maar ook een verhoogd risico op verwaarlozing, kindermishandeling en huiselijk geweld (Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023, UNICEF, 2024a,b,c). Armoede verhoogt ook de kans op uitbuiting op de arbeidsmarkt en tast de menselijke waardigheid aan. Sociale pijn die voortkomt uit ongelijkwaardigheid, uitsluiting en armoede heeft aantoonbaar negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van mensen, en vooral voor die van kinderen (UNICEF, 2019).

Armoede vergroot bovendien de ongelijkwaardigheid binnen de eilandelijke samenlevingen zelf. De lokale bevolking en andere gemeenschappen van kleur leven significant vaker onder het sociaal minimum. De lokale bevolking is *priced out of paradise*: de goedkopere supermarkten op Bonaire liggen vooral rond de Kaya Industria, maar mensen zonder vervoer kunnen deze winkels vaak niet bereiken. Bewoners zijn aangewezen op de duurdere supermarkten en minimarkten in wijken als Antriol, waar het gemiddelde huishouden in armoede leeft. Huishoudens met een laag besteedbaar inkomen hebben daardoor minder toegang tot goedkopere alternatieven op het eiland. Tegelijkertijd ligt het welvaartsniveau voor – vaak witte – Europese Nederlanders en andere nieuwkomers uit Europa op een veel hoger niveau dan het sociaal minimum. Het bestaande systeem houdt zo een hiërarchie in stand, waarin de witte bevolking bovenaan de economische ladder staat.

Voor Sint Eustatius en Saba speelt een sterke afhankelijkheid van Sint Maarten een rol. Veel producten, waaronder voedsel, worden geïmporteerd. Als de prijzen op Sint Maarten stijgen, betalen mensen op Sint Eustatius en Saba daar meteen de rekening voor.

De Nederlandse overheid heeft ondertussen stappen gezet om armoede aan te pakken en de bestaanszekerheid van inwoners op de eilanden te verzekeren. In 2024 zijn uitkeringen en lonen verhoogd, verlofregelingen uitgebreid en tijdelijke subsidies voor nutsvoorzieningen ingevoerd. Ook is er een concreet sociaal minimum vastgesteld, al is dit nog niet wettelijk vastgelegd.² Naar schatting hebben deze maatregelen ongeveer

2 Tot op heden is nog geen sociaal minimum vastgelegd dat verankerd is in wetten zoals in Europees Nederland, inclusief koppeling van uitkeringen met minimumlonen en automatische aanpassingen voor inflatie.

de helft van de financiële kloof tussen inkomsten en uitgaven verkleind, maar dat is niet genoeg om de hoge kosten van levensonderhoud op te vangen. Om de resterende kloof te dichten zijn bredere maatregelen nodig, zoals voldoende huursubsidie en beter openbaar vervoer. Die blijven tot nu toe uit. Tegelijkertijd zijn de tijdelijke subsidies voor nutsvoorzieningen in 2026 grotendeels verdwenen, terwijl de lasten juist zijn gestegen. Vooral de hoge prijzen voor energie en drinkwater, samen met de aanhoudende prijsstijgingen, zetten huishoudens verder onder druk (Centraal Dialoog, 2026).

De inzet van de Nederlandse staat voor armoedebestrijding blijft hiermee onvoldoende. Armoedebestrijding gebeurt niet op een samenhangende manier en is voor veel mensen maar beperkt merkbaar. Op verschillende terreinen is na de intensivering van het inkomensbeleid vanaf 2024 zelfs sprake van stilstand of achteruitgang. Daarnaast vertoont het sociaal vangnet nog altijd grote gaten. Sommige toelagen ontbreken, andere zijn te laag en een regeling voor werkloosheid is nog steeds niet ingevoerd (Centraal Dialoog, 2026).

Organisaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2026) en lokale samenwerkingsverbanden zoals Centraal Dialoog (2026) en Unkobon (2022) zijn het hierover eens. Beleid rond bestaanszekerheid voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba vraagt om structurele en langdurige maatregelen. Eenmalige financiële ingrepen doen geen recht aan de ernst en de duur van de armoedeproblematiek, die het gevolg is van jarenlange verwaarlozing en terug te voeren is op de Nederlands Antilliaanse tijd. Daarvoor zijn doorlopende middelen nodig, maar ook bestuurlijke moed van het kabinet. Er is een behoefte aan serieuze en blijvende investeringen in bestaanszekerheid om de adviezen van de Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland op te volgen. Gelijkwaardigheid met Europees Nederland betekent op dit punt niet dat overal hetzelfde wordt gedaan, maar dat er juist ongelijk moet worden geïnvesteerd. Tijdens de NCDR-conferentie werd dit treffend uitgelegd met de term “*comply plus*”. De hardnekkigheid van de achterstanden vraagt meer dan een gemiddelde inspanning om gelijkwaardigheid te realiseren.

3.1.1 Een integrale benadering van armoede en bestaanszekerheid

Armoede raakt aan verschillende kernterreinen in dit advies en vormt daarmee een randvoorwaarde voor gelijkwaardigheid en gelijke kansen voor inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zonder structurele en voldoende investeringen in armoedebestrijding blijven verbeteringen op het gebied van gezondheid, onderwijs en infrastructuur kwetsbaar en ongelijk verdeeld. De NCDR benadrukt daarom dat bestaanszekerheid

niet slechts één beleidsdossier is, maar een fundamentele benchmark voor het handelen van de Nederlandse overheid in Caribisch Nederland. Vanuit die urgentie en samenhang gaan de volgende paragrafen in op de gezondheidszorg, het onderwijs, de connectiviteit en de infrastructuur in Caribisch Nederland.

3.2 De eilandstraf van de zorg

Inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben gemiddeld een slechtere gezondheid dan inwoners van Europees Nederland (Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023). Deze achterstand hangt samen met structurele omstandigheden, zoals veelvoorkomende armoede, gebrekkige huisvesting, de gevolgen van klimaatverandering voor kwetsbare groepen en beperkte toegang tot betaalbaar en gezond voedsel. Deze factoren hangen nauw samen met de kwaliteit en toegankelijkheid van de medische zorg. Samen zorgen zij voor blijvende gezondheidsverschillen binnen Nederland en laten zij zien dat een integrale aanpak noodzakelijk is.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft stelseldoelen vastgesteld waaraan de gezondheidszorg minimaal moet voldoen om bij te dragen aan een gezond en veerkrachtig Nederland. Deze doelen zijn verankerd in onder meer het Integraal Zorgakkoord (IZA) en de Nationale visie en strategie voor het gezondheidsinformatiestelsel. Ze hebben betrekking op de toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de zorg. Doordat deze doelen zijn vertaald naar beleid en uitvoering, heeft de Nederlandse gezondheidszorg internationaal een sterke reputatie opgebouwd. In de praktijk geldt die reputatie vooral voor Europees Nederland. Hoewel menswaardige en gelijkwaardige gezondheidszorg sinds 2022 uitgangspunt is voor Caribisch Nederland³, bestaan er in werkelijkheid nog steeds structurele ongelijkheden. Die zijn juist zichtbaar op de kernpunten van de VWS-stelseldoelen, zoals de toegankelijkheid en de kwaliteit van zorg.

3.2.1 Het vertrekpunt voor gelijkwaardige zorg

De term “eilandgeneeskunde” wordt door de World Organization of Family Doctors (WONCA) gebruikt voor medische zorg in geïsoleerde gemeenschappen, waarbij de nadruk ligt op continuïteit, persoonlijke relaties in de zorg en het zo veel mogelijk voorkomen van verwijzingen

³ Sinds 2022 spreekt de Nederlandse overheid over een gelijkwaardig voorzieningenniveau in relatie tot de gezondheidszorg; Kamerstukken II 2022/23, 36200 XVI, nr. 8

naar zorg buiten het eiland (WONCA, 2019). In Caribisch Nederland wordt dit begrip in de praktijk te vaak gebruikt om lagere zorgstandaarden te rechtvaardigen, beperkte beschikbaarheid te accepteren en minder rechtsbescherming te dulden. Zo dreigt eilandgeneeskunde ongerechtvaardigde ongelijkwaardigheid goed te praten en verdwijnt de kernvraag uit beeld: voldoet het zorgstelsel aan het beginsel van gelijkwaardigheid?

Om dit te veranderen is een heldere en normatieve keuze nodig. De vraag is niet wat er op de eilanden haalbaar is, maar wat inwoners minimaal nodig hebben om dezelfde zorg, kwaliteit en rechtsbescherming te krijgen als ieder ander. Dat betekent dat er een einde moet komen aan de eilandstraf, en dat waar nodig extra inzet komt vanuit het beginsel van gelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Vanuit dat uitgangspunt ontstaat ruimte om creatieve oplossingen te zoeken, ook als die complex of kostbaar zijn.

3.2.2 Continuïteit van zorg

De medische zorg op de eilanden staat onder druk, en de personele bezetting speelt daarin een grote rol. Artsen, verpleegkundigen, laboranten en andere zorgverleners werken vaak maar voor een korte tijd op de eilanden, soms slechts een paar maanden. Als gevolg daarvan krijgen inwoners regelmatig met andere zorgverleners te maken of moeten zij voor dezelfde behandeling uitwijken naar een ander eiland. Dit gaat ten koste van de continuïteit van patiëntgerichte zorgverlening en tast de kwaliteit van zorg aan. Wanneer behandelaren steeds wisselen, wordt het moeilijk om een duurzame behandelrelatie op te bouwen en om voldoende kennis op te doen over individuele patiënten en de lokale en culturele context. Ervaringen binnen de geestelijke gezondheidszorg bij Mental Health Caribbean tonen aan dat een langere minimale aanstellingsduur zorgt voor meer stabiliteit en betere kwaliteit van zorg. Een zekere mate van roulatie is in een eilandelijke context niet altijd te voorkomen, omdat het inwonertal meestal te klein is om alle specialismen permanent beschikbaar te hebben. Toch blijft continuïteit in de personele bezetting een voorwaarde voor goede en mensgerichte zorg. De eilandelijke schaal mag daarom geen excuus zijn voor minimale inspanning voor continuïteit, en daarmee zorg die van lagere kwaliteit is of minder toegankelijk.

3.2.3 Toegang tot zorg

De toegang tot zorg op Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt bepaald door financiële, geografische, culturele en aanbodgerelateerde factoren (European Observatory on Health Systems and Policies, 2024).

Geografische factoren

Door de beperkte schaal van de eilanden is het vaak nodig om patiënten door te verwijzen naar zorg buiten het eiland. Dat is tot op zekere hoogte onvermijdelijk, maar de organisatie van die zorg moet uitgaan van het beginsel van gelijkwaardigheid. Daarbij moet niet alleen naar kwaliteit worden gekeken, maar ook naar het voorkomen van onnodige belasting voor patiënten en hun gezinnen.

Staatkundige en administratieve grenzen maken de toegang tot zorg in het Caribisch gebied nog ingewikkelder. Sinds 10-10-10 gelden er nationale regels die niet altijd rekening houden met hoe dichtbij een ziekenhuis ligt of hoe urgent de situatie is. Zorg die beschikbaar en noodzakelijk is, kan daardoor worden geweigerd of pas na veel vertraging worden verkregen. In ernstige gevallen kan dat levensgevaarlijk zijn. Het is moeilijk uit te leggen waarom (spoed)zorg op Guadeloupe soms wel toegankelijk is, maar niet op eilanden die dichterbij liggen en deel uitmaken van het Nederlandse Koninkrijk. Deze bureaucratische barrières moeten weg, zodat patiënten op tijd de zorg krijgen die ze nodig hebben.

Financiële factoren

Medische uitzendingen en behandelingen buiten het eiland brengen voor patiënten en hun gezinnen ook indirecte kosten met zich mee, zoals reiskosten en inkomensverlies. Deze last wordt zwaarder doordat veel zorgwetten die in Europees Nederland financiële bescherming bieden, in Caribisch Nederland niet of maar gedeeltelijk gelden. Inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn daardoor minder goed beschermd, terwijl de kosten van levensonderhoud er hoog zijn en medische uitzendingen al gepaard gaan met grote mentale en emotionele lasten.

Gelijkwaardige toegang tot zorg zonder eilandstraf betekent dat specialistische zorg voor inwoners van Caribisch Nederland binnen redelijke normen beschikbaar moet zijn. Verwijzing naar zorg in de regio moet altijd gepaard gaan met volledige dekking van medische reiskosten, inclusief reistijd, wachttijden en begeleidingskosten. Deze kosten mogen geen barrière zijn voor toegang tot zorg. Ze moeten expliciet worden erkend als integraal onderdeel van het zorgrecht, want toegang tot zorg kent niet alleen medische, maar ook financiële en sociale randvoorwaarden.

3.2.4 De kwaliteit van zorg

De beperkte toegang tot zorg heeft ook gevolgen voor de kwaliteit van de zorg die wordt geleverd. In Europees Nederland geldt bij een verwijzing van de huisarts naar de tweede lijn een strikt systeem van toezicht en verantwoording, waarbij patiëntveiligheid centraal staat. In Europees

Nederland is dit de verantwoordelijkheid van de zorgverzekeraars. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) houdt toezicht op de zorgverlening en de kwaliteit van zorg. In Caribisch Nederland worden patiënten vaak verwezen naar ziekenhuizen in het buitenland of op andere eilanden in het Caribisch gebied. Van deze ziekenhuizen is de kwaliteit niet altijd duidelijk en soms aantoonbaar lager. Dit speelt vooral bij verwijzingen naar landen zoals Colombia, maar komt in sommige gevallen ook voor bij ziekenhuizen op Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) heeft als zorginkoper geen objectief en onafhankelijk getoetst beeld van de kwaliteit van zorg die buiten Caribisch Nederland wordt ingekocht, met uitzondering van ingekochte zorg in Europees Nederland.⁴ Toch koopt het ministerie van VWS zorg in bij deze ziekenhuizen. Als gelijkwaardigheid het uitgangspunt is, moet de kwaliteit van zorg op dezelfde manier worden beoordeeld voordat zij wordt ingekocht. De veiligheid van patiënten in Caribisch Nederland verdient dezelfde bescherming, als die van patiënten in Europees Nederland, inclusief gelijke rechtsbescherming bij medische uitzendingen.

Tegelijkertijd staat de lokale zorgverlening onder druk doordat gekwalificeerde artsen en specialisten uit Latijns-Amerika vaak niet kunnen worden ingezet op de eilanden. Zij hebben geen BIG-registratie en moeten een BES-ontheffing aanvragen, maar die aanvragen worden regelmatig afgewezen. De benodigde documenten zijn vaak in het Spaans opgesteld en worden daardoor niet altijd beoordeeld door de bevoegde instantie in Europees Nederland. Daarnaast verschillen opleidingen en zorgstelsels, waardoor informatie niet altijd beschikbaar is in de vereiste Nederlandse vorm. Dit leidt tot een wrange situatie: patiënten worden verwezen naar buitenlandse artsen die op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zelf niet mogen werken. Tegelijk maken bureaucratische regels rond de BIG-registratie, zoals de eis van recente werkervaring, het voor artsen uit Europees Nederland minder aantrekkelijk om op de eilanden te werken (European Observatory on Health Systems and Policies, 2024).

In de kern liggen hier twee tegenstrijdigheden. Aan de ene kant worden regionale artsen met relevante kwalificaties door regels buiten de lokale zorg gehouden, terwijl de zorg die in het buitenland wordt ingekocht niet onder hetzelfde kwaliteits- en toezichtskader valt. Aan de andere kant zijn het soms juist dezelfde zorgverleners die op de eilanden niet mogen

⁴ Dit geldt ook voor de zorg op de Koninkrijkseilanden. Dit is een autonome aangelegenheid waar IGJ (of VWS/ZJCN) geen zicht op heeft.

werken, maar wel de behandeling uitvoeren in de buitenlandse ziekenhuizen waar patiënten naartoe worden gestuurd. Daardoor komt de kwaliteit van zorg op twee manieren onder druk te staan: lokaal door te veel regels en te weinig maatwerk en extern door een gebrek aan controle. Gelijkwaardige zorg vraagt dat zowel de inzet van regionale zorgprofessionals als de inkoop van buitenlandse zorg aan dezelfde kwaliteitsnormen wordt getoetst.

3.2.5 De zorgrelatie tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland

De toegang tot en de kwaliteit van zorg hangen nauw samen met hoe de zorgrelatie met Europees Nederland institutioneel is ingericht. In Caribisch Nederland ligt de verantwoordelijkheid voor de zorg direct bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De directie Zorg en Jeugd Caribisch Nederland (ZJCN) ontwikkelt beleid en wetgeving én voert de zorg en jeugdzorg op Bonaire, Sint Eustatius en Saba uit. Het ministerie vervult via het Zorgverzekeringskantoor Caribisch Nederland (ZVK) ook de rol van zorgverzekeraar en -inkoper. Het ZVK voert de publieke zorgverzekering uit. Dit is de rol die in Europees Nederland door private zorgverzekeraars wordt vervuld.

De huidige inrichting van het zorgstelsel concentreert veel bevoegdheden binnen één departementale structuur. Beleidsvorming, uitvoering, inkoop, zorgverzekering en toezicht vallen allemaal onder VWS. Enige verwevenheid is niet uniek, in vergelijkbare eilandelijke contexten komen meerdere rollen binnen één publieke organisatie vaker voor. Maar de combinatie van zoveel rollen met beperkte middelen en expertise binnen één organisatie brengt grote risico's met zich mee voor de kwaliteit van zorg in Caribisch Nederland. Bovendien vergroot deze verwevenheid het risico op onvoldoende tegenmacht, beperkte externe kwaliteitscontrole en verminderde transparantie. In Europees Nederland is zo'n institutionele verwevenheid ondenkbaar en om goede redenen afgeraden (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2009). De vraag is dan ook of de huidige organisatievorm een goede basis legt voor gelijkwaardige zorg op de eilanden.

Veel advies- en onderzoeksinstanties die in Europees Nederland toezicht houden op de kwaliteit van zorg, hebben geen of slechts een vrijwillig mandaat voor Caribisch Nederland, ondanks de complexiteit van het zorgstelsel daar (European Observatory on Health Systems and Policies, 2024). De Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving (RVS), het Zorginstituut Nederland (ZIN), de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) reflecteren voortdurend op de werking van het zorgstelsel in Europees Nederland. In Caribisch Nederland vervult alleen de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) structureel een

dergelijke rol. Hiermee is er weinig ruimte voor onafhankelijke, kritische toetsing en dus ook voor kwaliteitsverbetering vanuit het perspectief van gelijkwaardige zorg voor inwoners van Caribisch Nederland.

Dat de zorgsituatie in Caribisch Nederland niet voldoet aan het beginsel van gelijkwaardigheid, is herhaaldelijk vastgesteld. Het ECOSOC-comité van de VN (2025) en de Nationale Ombudsman (2026) hebben structurele tekortkomingen aangekaart in het recht op gezondheid in Caribisch Nederland. Om de zorg op Bonaire, Sint Eustatius en Saba duurzaam te verbeteren, is gerichte actie nodig op toegang, kwaliteit en betaalbaarheid. Dat vraagt om zorgwetten die er nu nog niet zijn, en om serieuze aandacht voor cultuursensitieve zorg en continuïteit. Alleen als gelijkwaardigheid het echte vertrekpunt is, kan Nederland deze belofte ook hier waarmaken.

3.3 Onderwijs in de schaduw van ongelijkwaardigheid

Onderwijs vormt de kern van de ontwikkeling van kinderen. Het geeft niet alleen de vaardigheden en kennis die nodig zijn om volwaardig mee te doen in de samenleving, maar opent ook de weg naar de toekomst, zoals persoonlijke groei, actief burgerschap en kansen op de arbeidsmarkt. Goed onderwijs draagt bij aan kansengelijkheid, doordat ieder kind de mogelijkheid krijgt om diens talenten te ontwikkelen en een gelijkwaardige plek in de samenleving te vinden. Het schoolsysteem moet een *safe haven* zijn waarin kinderen zich kunnen ontplooiën. Tegelijk is het onderwijs ook de plek waar ongelijkwaardigheid vaak begint. Ongelijke onderwijskansen werken door in de verdere levensloop van een kind en hebben gevolgen voor de samenleving als geheel. Kwalitatief onderwijs leidt tot vakkennis en vaardigheden, en daarmee tot jongeren die kunnen bijdragen aan de lokale economie, de gemeenschap en de sociale en culturele ontwikkeling van de eilanden.

Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geven een indirect beeld van de staat van het onderwijs en opleidingsachtergronden. Op Bonaire heeft iets meer dan de helft van de bevolking van vijftien jaar en ouder alleen basisonderwijs als hoogst afgeronde opleiding. Op Sint Eustatius geldt dit voor ongeveer 45% van de bevolking (CBS, 2025b).⁵ Ter vergelijking: in Europees Nederland heeft 40,8% een havo, vwo of mbo 2-4 opleidingsachtergrond (CBS, 2024).

⁵ Op Saba is dit beeld anders door de aanwezigheid van de Saba School of Medicine. Deze universiteit heeft voornamelijk studenten uit Noord-Amerika die voor de studie niet langer dan 20 maanden op het eiland verblijven.

Sinds 1 januari 2011 maken onderwijsinstellingen in Caribisch Nederland deel uit van het Nederlandse onderwijssysteem. Om te kunnen beoordelen of de beoogde kwaliteitsverbetering wordt gehaald, heeft de Onderwijsinspectie kenmerken vastgesteld waaraan het onderwijs minimaal moet voldoen. Dat heet de basiskwaliteit. Op basis daarvan wordt beoordeeld of het onderwijs op de eilanden voldoende kwaliteit heeft en dezelfde onderwijskansen biedt aan kinderen in Caribisch Nederland als in Europees Nederland. Uit de meest recente inspecties blijkt dat de meeste basisscholen in Caribisch Nederland inmiddels aan de basiskwaliteit voldoen. In het voortgezet onderwijs is dat anders. Twee van de drie scholen voldoen niet aan de basiskwaliteit, en ook het vmbo bij de derde voortgezet onderwijschool voldoet daar niet meer aan.⁶ In de volgende paragrafen worden de omstandigheden en terugkerende knelpunten beschreven die bijdragen aan ongelijke onderwijskansen.

3.3.1 Gelijke startkansen

Gelijke onderwijskansen beginnen met gelijke startkansen, maar juist daar is de structurele ongelijkwaardigheid tussen Europees en Caribisch Nederland zichtbaar. Kinderen in Caribisch Nederland groeien vaak op in omstandigheden die hen al voor hun eerste schooldag op achterstand zetten ten opzichte van hun leeftijdsgenoten in Europees Nederland.

Bestaanszekerheid

Bestaanszekerheid is een basisvoorwaarde voor gelijke kansen in het onderwijs. In 2022 liep ongeveer 25 procent van de kinderen op Bonaire en Saba risico op armoede, en op Sint Eustatius was dat 28 procent (Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, 2023). Armoede vergroot niet alleen de kans op gezondheidsproblemen en sociale uitsluiting, maar leidt ook direct tot leer- en ontwikkelingsachterstanden.

Veel ouders moeten meerdere banen combineren om rond te komen. Daardoor is er minder tijd voor begeleiding thuis en neemt het risico op verwaarlozing toe. Menstruatiermoede is nog een concreet voorbeeld van hoe financiële problemen doorwerken in het onderwijs. Door geldgebrek hebben sommige meisjes onvoldoende toegang tot menstruatieproducten, wat kan leiden tot schoolverzuim, schaamte en concentratieproblemen. Ook komt het vaker voor dat leerlingen in het voortgezet onderwijs bijdragen aan het gezinsinkomen. Dat kan ten koste gaan van hun schoolprestaties en vergroot de kans dat zij voortijdig

⁶ De staat van het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt momenteel onderzocht door de Onderwijsraad. In dit onderzoek wordt gezien hoe het onderwijs op de eilanden functioneert binnen het Nederlandse onderwijssysteem, waarbij zes thema's centraal staan: meertaligheid, het onderwijsaanbod, overgangen binnen het onderwijs, inclusief onderwijs, bestuurskracht en het lerarentekort. De publicatie wordt verwacht in april 2026.

stoppen met school. Deze omstandigheden komen op de eilanden vaker en in sterkere mate voor dan in Europees Nederland, waardoor bestaande ongelijkheden in het onderwijs en in de doorstroom naar vervolgonderwijs verder worden verdiept.

Basisvaardigheden

Taal speelt een grote rol in de ongelijke startpositie van leerlingen. Op Bonaire is Nederlands de instructietaal, terwijl de meeste kinderen buiten school Papiamentu, Spaans of Engels spreken. Lesmateriaal voor Nederlands als tweede taal is nog altijd nauwelijks beschikbaar⁷, waardoor leerachterstanden ontstaan en de kansen op doorstroom ongelijk zijn. Leerlingen die thuis geen Nederlands spreken, onder wie ook nieuwkomers uit Latijns-Amerika, bereiken daardoor minder vaak hetzelfde onderwijsniveau als hun Nederlandstalige, vaak witte, leeftijdsgenoten. Zij komen relatief vaker terecht in praktijkgericht onderwijs, ook wanneer zij de capaciteiten hebben voor een theoretische leerweg. Deze scheiding is in het voortgezet onderwijs op Bonaire nog steeds zichtbaar.

Op Sint Eustatius en Saba werkt het onderwijs met het Caribbean Examinations Council (CXC) systeem, waarbij Engels de instructietaal is. Dat sluit, anders dan op Bonaire, direct aan bij de taal die op de eilanden wordt gesproken. Nederlands is wel een verplicht vak in het voortgezet onderwijs en wordt afgesloten met een CXC-examen. Hoewel deze meertalige opzet in principe voordelen heeft, zijn er in de praktijk duidelijke knelpunten. Het niveau van het Nederlands dat leerlingen bereiken is voor veel van hen niet hoog genoeg om zonder problemen door te stromen naar vervolgonderwijs in Europees Nederland of naar functies binnen de publieke dienstverlening op de eilanden (zie ook 3.3.3.). In de huidige vorm leidt dit tot structurele achterstanden en ongelijke kansen.

Specialistische ondersteuning

Ongelijke kansen ontstaan ook in de ondersteuning voor leerlingen met een extra onderwijs- of zorgbehoefte. De Expertise Onderwijscentra (EOZ)⁸ kunnen vaak maar een paar uur per dag begeleiding bieden, wat onvoldoende is voor leerlingen met complexere problemen. Die behoefte

⁷ Op dit moment worden methoden voor Nederlands als tweede taal ontwikkeld, door het Openbaar Lichaam Bonaire – in samenwerking met instituten in Aruba en Curacao. Hoewel het onderwijs een OCW aangelegenheid is heeft het OLB hier een verantwoordelijkheid in genomen, vanwege de ernst en doorwerking van de ontstane tweedeling in het onderwijs. De ontwikkeling van de methoden worden gefinancierd van de Slavernijgelden.

⁸ Expertise Onderwijscentra (EOZ) biedt begeleiding aan leerlingen en studenten die door leer-, sociaal-emotionele- en/of gedragsproblemen vast dreigen te lopen in het onderwijs. Het gaat om het bieden van zorg in aanvulling op de zorg die al door school wordt geboden.

aan ondersteuning is groot. Door de kwetsbare omstandigheden waarin veel kinderen opgroeien, onder meer door armoede, hebben in Caribisch Nederland meer leerlingen leer- en ontwikkelingsachterstanden dan in Europees Nederland. Op Saba had in het schooljaar 2024-2025 meer dan een kwart van de basisschoolleerlingen een onderwijszorgbehoefte, tegenover 4,8 procent in Europees Nederland.⁹

Tegelijkertijd is er in het reguliere onderwijs onvoldoende ondersteuning in de klas. Leerlingen met een zware onderwijs- of zorgbehoefte kunnen daardoor niet altijd een passende plek krijgen, met als gevolg dat zij thuis komen te zitten. Het alternatief is dat zij toch meedraaien in het reguliere onderwijs zonder voldoende begeleiding, wat risico's oplevert voor hun ontwikkeling en welzijn, en ook voor dat van hun klasgenoten. Voor veel gezinnen blijft dan nog maar één mogelijkheid over: verhuizen naar een groter eiland. Daarbij ontbreekt vaak zowel praktische als financiële begeleiding. In Europees Nederland zou het ondenkbaar zijn dat er geen passende onderwijsplek is voor kinderen met een beperking of extra ondersteuningsbehoefte. Toch wordt de kleinschaligheid van de eilanden in de praktijk vaak misbruikt als reden om ongelijkwaardigheid te aanvaarden.

3.3.2 Kwalitatief onderwijs

Gelijke onderwijskansen hangen direct samen met de kwaliteit van het onderwijs. De Wet primair onderwijs BES (Wpo BES) en de Wet voortgezet onderwijs 2020 (Wvo 2020) stellen minimumeisen aan het onderwijs in Caribisch Nederland, bijvoorbeeld voor onderwijstijd en leerresultaten. In de praktijk staat het realiseren van kwalitatief onderwijs onder druk door verschillende terugkerende knelpunten.

Tekort onderwijspersoneel

Het onderwijspersoneel is de ruggengraat van het onderwijs, maar die basis staat onder grote druk. Het aanhoudende tekort aan leraren en de hoge personeelsswisselingen vormen een serieuze bedreiging voor de onderwijskansen van leerlingen in Caribisch Nederland. Scholen hebben al jaren moeite om vacatures op tijd te vervullen. Het probleem zit niet alleen in het aantal leraren, maar ook in het gebrek aan personeel dat langere tijd op de eilanden blijft werken. Wie maar kort op de eilanden werkt, heeft weinig tijd om duurzame relaties met leerlingen op te bouwen, onderwijs af te stemmen op individuele behoeften en effectieve aanpakken te ontwikkelen.

⁹ [Leerlingaantallen | Thema's | OCW in cijfers](#)

Het tekort wordt versterkt door het stelsel van werkvergunningen. Op Saba en Sint Eustatius is nauwelijks lokaal aanbod van docenten, waardoor scholen in de regio werven. Het aanvragen van werkvergunningen is tijdrovend en complex, en wordt regelmatig niet op tijd afgerond, ondanks bestaande uitzonderingsregelingen. Het is geen uitzondering dat schooljaren beginnen zonder volledige bezetting. Dat ondermijnt de continuïteit van het onderwijs en zet stelselmatig druk op de kwaliteit.

Curriculum

Naast landelijke kwaliteitsstandaarden is het belangrijk dat het onderwijs aansluit bij de leefwereld van leerlingen. Onderwijs staat nooit los van de omgeving waarin kinderen opgroeien. Wanneer lesprogramma's vooral zijn ontwikkeld vanuit een Europees-Nederlands of breder Westers perspectief, kan er een kloof ontstaan met de dagelijkse werkelijkheid van leerlingen op de eilanden. Zij herkennen zich dan minder in de lesstof, de voorbeelden en de invalshoeken die worden gebruikt, wat kan leiden tot minder betrokkenheid en een gevoel van afstand.

Gelijkwaardigheid betekent ook dat leerlingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba hun eigen geschiedenis, taal, cultuur en maatschappelijke vraagstukken terugzien in het onderwijs. Onderwijs dat rekening houdt met de lokale context en ruimte biedt voor maatwerk draagt bij aan betere leerprestaties, een sterker gevoel van identiteit en het besef dat leerlingen volwaardig deel uitmaken van Nederland.

Onderwijshuisvesting

De staat van de onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland vormt een ander wezenlijk punt van ongelijkwaardigheid en belemmert het realiseren van volwaardig onderwijs. Kwalitatief onderwijs vraagt om veilige, goed onderhouden en toekomstbestendige schoolgebouwen en buitenruimten. Door lange procedures, achterstallig onderhoud en uitgestelde investeringen krijgen leerlingen jarenlang les in gebouwen die niet voldoen aan de eisen voor veiligheid en kwaliteit. Een deel van de scholen is inmiddels verbouwd of gerenoveerd, maar de kosten voor de resterende huisvestingsopgave worden pas vanaf de rijksbegroting van 2027 meegenomen. Daardoor zullen bouw- en renovatieprojecten op Bonaire en Sint Eustatius op zijn vroegst in 2029 worden afgerond.¹⁰ Deze vertraging is moeilijk te verenigen met de urgentie van goede leeromstandigheden. Het roept de vraag op of leerlingen in Caribisch Nederland voldoende prioriteit krijgen.

¹⁰ Kamerstukken I, 2025/26, 36 600 VIII, Z

3.3.3. Doorstroom naar vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt

Een goed onderwijssysteem zorgt voor een soepele en kansrijke doorstroom naar vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt, ook voor jongeren die willen ondernemen. Lokaal talent en vakkennis zijn van groot belang voor de maatschappelijke en economische ontwikkeling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voor leerlingen en jongeren op de eilanden is die doorstroom echter niet vanzelfsprekend. Terugkerende knelpunten maken de stap naar een vervolgopleiding of een duurzame baan onnodig moeilijk. Daardoor blijven talenten onbenut en wordt de ontwikkeling van de eilanden afgeremd.

Startkwalificatie

Een startkwalificatie (dat is een diploma op mbo-niveau 2 of hoger, of een havo- of vwo-diploma) vormt de minimale basis voor een duurzame doorstroom naar vervolgonderwijs of werk. In Caribisch Nederland blijft die basis voor een groot deel van de bevolking buiten bereik. Op Saba heeft ongeveer 60% van de inwoners van vijftien jaar en ouder een startkwalificatie. Op Bonaire en Sint Eustatius ligt dat aandeel duidelijk lager, namelijk respectievelijk rond de 53% en 42% (CBS 2025b).

Een groot deel van de bevolking wordt zo onvoldoende voorbereid op de arbeidsmarkt en de samenleving. Wie geen startkwalificatie heeft, vindt moeilijker stabiel werk en belandt vaker in laagbetaalde of tijdelijke banen. Dat effect werkt door naar de volgende generatie: kinderen van ouders zonder diploma hebben aantoonbaar minder kans om zelf een diploma te halen. Zo stapelen sociaaleconomische achterstanden zich op. In Europees Nederland heeft een veel groter deel van de beroepsbevolking wel een startkwalificatie. Dat aandeel vergroten in Caribisch Nederland is daarom niet alleen goed voor individuen; het is een noodzakelijke voorwaarde voor echte gelijkwaardigheid tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland.

Vervolgonderwijs buiten het eiland

Naast de doorstroom naar de arbeidsmarkt ontstaat ook in de doorstroom naar vervolgonderwijs problemen. Door de kleinschaligheid van de eilanden moeten leerlingen voor vervolgonderwijs vaak uitwijken naar de regio, de Verenigde Staten of Europees Nederland. Dat vraagt om goede voorbereiding in het voortgezet onderwijs, maar ook om structurele begeleiding en financiële ondersteuning, zodat studiesucces niet afhankelijk is van de draagkracht van een gezin. Hbo-instellingen in Europees Nederland noemen taal een van de grootste obstakels voor Caribische studenten, naast cultuurschok, een beperkt netwerk en financiële problemen (zie o.a. Nationale Ombudsman, 2020).

Slechts 23% van de Caribische hbo-studenten haalt binnen vijf jaar een diploma, ten opzichte van 53% van de Europees Nederlandse studenten.¹¹ Gelijkwaardigheid betekent dat leerlingen op de eilanden tijdens hun schooltijd de taalvaardigheden moeten kunnen ontwikkelen die nodig zijn voor een Nederlandstalige studie. Daarnaast is betere begeleiding nodig, zowel tijdens hun studie in Europees Nederland als bij een eventuele terugkeer naar de eilanden.

Een betere doorstroom naar passend vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt is essentieel, zowel voor de persoonlijke ontwikkeling van jongeren als voor de duurzame sociaaleconomische ontwikkeling van de eilanden. Werkelijke kansengelijkheid vraagt om daadwerkelijk gelijke onderwijskansen. Door jongeren meer perspectief en een betere levensstandaard te geven, wordt de kans vergroot dat ze een toekomst zien op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Alleen dan kunnen talenten worden behouden, aangetrokken en benut, en kunnen alle kinderen en jongvolwassenen volwaardig meedoen in de Nederlandse samenleving.

Braindrain en braingain

Op dit moment wil 91% van de jongeren uit Sint Eustatius en Saba het eiland verlaten. Op Bonaire gaat het om 81% (CBS, 2025c). De redenen hiervoor verschillen. Voor veel jongeren hoort (tijdelijk) vertrekken bij het volwassen worden. Het is een kans om de wereld te zien en betere opleidingen te volgen. Maar de eilanden kampen al lang met een structurele braindrain: jongeren die vertrekken voor studie of werk, keren vaak niet terug. Daardoor gaan kennis, vaardigheden en toekomstig leiderschap verloren. Met alle gevolgen van dien: het rapport Gerichte Groei van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland toont aan dat het essentieel is om jonge professionals naar de eilanden terug te krijgen voor het in stand houden en stimuleren van maatschappelijke functionaliteiten bij een steeds verder vergrijzende bevolking. Dit zijn ook tekenen van ongelijkwaardigheid. Want veel jongeren willen op termijn wel terugkeren, maar twijfelen omdat de vooruitzichten op bestaanszekerheid, de toegang tot zorg en de arbeidsmarkt beperkt zijn. Het gevolg is dat de eilanden zich moeilijker kunnen ontwikkelen en achterblijven op Europees Nederland.

In het realiseren van gelijkwaardigheid ligt ook een kans in braingain: het terughalen van eilandskinderen die elders hebben gestudeerd of gewerkt. Het werk van de Strategic Education Alliance (SEA) laat zien dat

¹¹ Dit percentage includeert studenten uit Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

dit mogelijk is, bijvoorbeeld door mentorschappen, het versterken van de onderwijsinfrastructuur en maatregelen die het voor eilandkinderen aantrekkelijk maken om terug te keren.

3.4 Bereikbaarheid als randvoorwaarde voor participatie

Bereikbaarheid is een onmisbare schakel voor de bestaanszekerheid van inwoners van Nederland. Mobiliteit gaat niet alleen over fysieke verplaatsing, maar ook over sociale verbondenheid. Het bepaalt of inwoners kunnen meedoen, hun talenten kunnen inzetten en zich onderdeel voelen van een gemeenschap. Daarnaast zijn goede connectiviteit (inter-eilandelijk vervoer), betrouwbare digitale voorzieningen en een degelijke fysieke infrastructuur voorwaarden om grondrechten te kunnen uitoefenen, zoals het recht op participatie en het recht op onderwijs en zorg.

3.4.1 Connectiviteit

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba begint ongelijkwaardigheid al bij de vraag of je je kunt verplaatsen. Caribisch Nederland kampt namelijk met grote achterstanden rondom connectiviteit en de fysieke infrastructuur. In juni 2025 stelde de Raad voor Leefbaarheid en Infrastructuur (Rli) vast dat er sprake is van een ongewenste ongelijkheid in het beleid rond de fysieke leefomgeving. Door de aanhoudend ongelijke inzet van beleid lopen achterstanden verder op en neemt de ongelijkwaardigheid toe (Rli, 2025). In het najaar van 2025 heeft het kabinet dit erkend en zich verbonden aan een meerjarig samenwerkingsprogramma met de eilanden.¹²

De beperkte verbindingen tussen Bonaire, Saba en Sint Eustatius, en Sint Maarten als belangrijk knooppunt voor de bovenwindse eilanden, hebben directe gevolgen voor economische ontwikkeling, welzijn, sociale participatie en het risico op isolement (SEO, 2023). De verbinding tussen Sint Eustatius, Saba en Sint Maarten, de zogenoemde SSS-eilanden, is cruciaal voor toegang tot voorzieningen, zorg, familiebezoek en reizen naar Europees Nederland of Bonaire. Tegelijkertijd is toegankelijke connectiviteit tussen Bonaire en de Bovenwindse eilanden net zo van belang. In de eerste plaats voor de verbondenheid en samenwerking tussen de eilanden die het Caribisch deel van Nederland vormen. Door de hoge prijzen van ferry- en vliegtickets is bereikbaarheid op dit moment sterk afhankelijk van inkomen. Daardoor worden juist de meest kwetsbare groepen,

¹² Kabinetsreactie op adviezen van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur en de Raad voor het Openbaar Bestuur inzake de fysieke leefomgeving van Caribisch Nederland, Kamerstuk II, 2025Z19560 / 2025D45876

zoals jongeren en mensen met een laag inkomen, onevenredig geraakt in hun mogelijkheden om mee te doen in de samenleving.

Kader 3: de kosten van connectiviteit

Een retourticket met de ferry naar Sint Eustatius via Sint Maarten kost ongeveer \$158. Met het vliegtuig loopt dat op tot \$425. De vlucht tussen Saba en Sint Eustatius duurt slechts twaalf minuten en behoort daarmee tot de duurste vluchten per minuut ter wereld. Als dezelfde prijs per kilometer zou gelden voor een retourvlucht tussen Amsterdam en Bonaire, zou die ongeveer € 72.000 kosten. Er bestaat geen directe verbinding tussen Bonaire en Saba of Sint Eustatius. Wie tussen deze eilanden wil reizen, moet via Sint Maarten, waardoor een retourticket kan oplopen tot ongeveer \$400.

Ter vergelijking: een Waddeneiland als Vlieland ligt op een vergelijkbare afstand van het vasteland, maar een retourticket voor de ferry is daar ongeveer vier en een half keer goedkoper. Voor veel eilandbewoners blijft de ferry ondanks de hoge prijs de enige haalbare optie, omdat vliegen voor de meeste eilandbewoners onbetaalbaar is.

Een analyse van SEO Economisch Onderzoek uit 2023 laat zien dat een *Public Service Obligation* (PSO) op de vliegroute van de Bovenwindse eilanden het aantal passagiersbewegingen zou kunnen verdubbelen en de welvaart van de inwoners zou vergroten. Dit was al langer bepleit vanuit Sint Eustatius en Saba, en in 2018 adviseerde de Commissie-Hartman in dezelfde richting (SEO, 2018). De jaarlijkse kosten worden geschat op maximaal \$7,6 miljoen, uitgaande van een maximale ticketprijs van \$50 en minimaal twee vluchten per dag (SEO, 2023). Op dit moment worden deze kosten geactualiseerd.

De Wet Luchtvaart BES wordt aangepast, maar of het kabinet ook echt een PSO invoert, is nog onzeker. De verwachting is dat het vliegverkeer tussen de SSS-eilanden nog jarenlang te duur blijft, omdat er in de tussentijd¹³ geen aanvullende maatregelen worden genomen.¹⁴

¹³ De wetswijziging van Wet Luchtvaart BES en de eventuele implementatie van de PSO zal naar verwachting zeker twee jaar duren.

¹⁴ Aanhangsel Handelingen II 2025/26, nr. 2026D06470

Daarnaast zijn nog geen voornemens om de verbinding tussen Bonaire en Sint Eustatius en Saba (via Sint Maarten) betaalbaar te maken. Dit zegt iets over de politieke bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen. Bereikbaarheid is een basisvoorwaarde om mee te kunnen doen in de samenleving, maar zonder duidelijke en langdurige inzet van de overheid blijft gelijkwaardigheid ook op dit vlak buiten bereik voor inwoners van Caribisch Nederland.

Kader 4: de veerdienstverbinding

Sinds 2021 subsidieert de Nederlandse overheid een tweejarige pilot voor de Makana Ferry om de verbinding tussen de eilanden te verbeteren. De pilot is in 2024 met een jaar verlengd en voor 2026 en 2027 heeft het kabinet 1,5 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de veerdienstverbinding tussen de SSS-eilanden. Dankzij deze subsidie zijn de ticketprijzen gedaald en is de verbinding beter toegankelijk geworden voor onder andere jongeren en mensen met een laag inkomen. De subsidie is echter tijdelijk, terwijl de behoefte aan een structurele en betrouwbare verbinding er duidelijk is. Voor goede beschikbaarheid zijn continuïteit, voldoende frequentie en betaalbare ticketprijzen noodzakelijk. De markt is te klein om dit volledig door commerciële partijen te laten organiseren, waardoor ingrijpen van de overheid onvermijdelijk is. Voor de periode na 2027 is nog geen financiering voor de Makana Ferry geregeld.

3.4.2 Fysieke infrastructuur

Het gebrek aan investeringen in de weginfrastructuur draagt bij aan ongelijkwaardigheid, zowel binnen de eilanden zelf als in vergelijking met Europees Nederland. De gevolgen zijn niet alleen economisch. Voor mensen zonder auto kan de afstand tot werk, onderwijs, voorzieningen zoals een betaalbare supermarkt, familie en vrienden al snel een sociale afstand worden. Vooral kwetsbare groepen, zoals ouderen, kinderen en mensen met een beperking, worden hierdoor extra geraakt.

Veel wegen zijn verouderd en het onderhoud blijft achter. Door hevige regenval, die vaker voorkomt door klimaatverandering, ontstaan regelmatig gevaarlijke situaties. De voorzitter van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland heeft de staat van de infrastructuur vergeleken met die van Europees Nederland in de jaren

vijftig.¹⁵ Op Saba en Sint Eustatius vormt klimaatverandering, naast achterstallig onderhoud, een groeiend probleem omdat de wegen niet goed bestand zijn tegen extreme weersomstandigheden. Op Bonaire speelt vooral de bevolkingsgroei een grote rol (Rli, 2025). Het wegennet is niet meegegroeid met het toenemende aantal voertuigen, waardoor files en onveilige situaties ontstaan.

Het inhalen van deze achterstanden blijkt lastig. Budgetten voor wegen en infrastructuur zijn niet meegegroeid met de toenemende behoeften door bevolkingsgroei, intensiever gebruik, toerisme en economische ontwikkeling. Daarbij ontbreekt het niet alleen aan financiële middelen, maar ook aan personeel en deskundigheid om de noodzakelijke verbeteringen uit te voeren.

3.4.3 Digitale infrastructuur

Toegang tot internet is in Europees Nederland vanzelfsprekend. De verbinding is beschikbaar, betaalbaar en meestal betrouwbaar. In Caribisch Nederland is dit niet het geval. Ondanks tijdelijke subsidies zijn de kosten voor internet en telefonie structureel hoger dan in Europees Nederland, terwijl de kwaliteit en betrouwbaarheid vaak lager zijn. Door het eilandkarakter zijn de gevolgen hiervan groter. Wie geen betaalbare en stabiele verbinding heeft, is sneller afgesloten van werk, onderwijs, zorg en maatschappelijke deelname. De tekortkomingen in de digitale infrastructuur raken zowel huishoudens als bedrijven (Ministerie van Economische Zaken, 2024) en vergroten de ongelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland.

De toenemende afhankelijkheid van internetverbindingen vergroot deze ongelijkwaardigheid verder. Terwijl Europees Nederland geniet van digitale vernieuwing, blijven inwoners, ondernemers en lokale overheden in Caribisch Nederland achter bij digitale overheidsdiensten, zorg, onderwijs, werk en dagelijkse voorzieningen, zoals het gebruik van streamingdiensten, online communicatie en sociale media. Ook binnen de eilanden zelf ontstaat een kloof tussen mensen die de hoge internetkosten kunnen betalen en mensen die dat niet kunnen.

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) concludeerde al in 2020 dat ongelijkwaardige internettarieven alleen kunnen worden weggenomen met directe en blijvende subsidies voor eindgebruikers, vergelijkbaar met het niveau in Europees Nederland. Daarnaast zijn investeringen in

¹⁵ Vergadering van de Tweede Kamercommissie voor Koninkrijksrelaties over de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland — commissievergadering d.d. 17 oktober 2024.

glasvezel op Saba en Sint Eustatius nodig, en moet worden onderzocht of alternatieven zoals satellietinternet de digitale ongelijkheid verder kunnen verkleinen.

Als mobiliteit, zowel digitaal als fysiek, goed toegankelijk, betaalbaar en veilig is, ontstaan er meer gelijke kansen. Mensen kunnen zich makkelijker verbinden, deelnemen aan de samenleving en bijdragen aan de economische en maatschappelijke ontwikkeling. Dat is precies wat Bonaire, Sint Eustatius en Saba nodig hebben om een stevige basis voor bereikbaarheid te creëren, van waaruit verdere gelijkwaardigheid en zelfredzaamheid kan groeien.

Kader 5: ongelijke toegang tot digitale infrastructuur

Onderzoek van Economisch Bureau Amsterdam (2023) laat zien dat de ongelijkheid in digitale toegang niet overal hetzelfde is binnen Caribisch Nederland. Sint Eustatius heeft de hoogste internettarieven, gevolgd door Saba en Bonaire. Ook de kwaliteit verschilt. Bonaire heeft de beste verbinding, Saba de traagste en minst betrouwbare. Vooral de Bovenwindse eilanden worden hard geraakt, wat nieuwe ongelijkheid tussen de eilanden onderling creëert (Economisch bureau Amsterdam, 2023).

3.5 Tussenconclusie

Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat ongelijkwaardigheid in Caribisch Nederland geen verzameling van losse uitdagingen is, maar een structureel en diepgeworteld patroon. Op het gebied van bestaanszekerheid, gezondheidszorg, onderwijs en connectiviteit ervaren inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba dagelijks dat zij niet kunnen rekenen op dezelfde voorzieningen en bescherming als in Europees Nederland. De gevolgen zijn zichtbaar en ingrijpend: blijvende armoede ondanks werk, gezondheidsachterstanden, ongelijke onderwijskansen vanaf jonge leeftijd en beperkte mobiliteit die deelname aan de samenleving belemmert. Omdat deze domeinen elkaar versterken, werkt ongelijkwaardigheid van generatie op generatie. Het beïnvloedt het toekomstperspectief van alle inwoners, in het bijzonder dat van jongeren en mensen in kwetsbare posities.

Gelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland vraagt daarom om gerichte en samenhangende actie, voorbij erkenning alleen. Het volgende hoofdstuk schetst het normatief kader. Het hoofdstuk daarna vertaalt deze analyse naar concrete actiepunten die nodig zijn om structurele ongelijkwaardigheid om te buigen naar daadwerkelijke gelijkwaardigheid.

Deel 2

4.

Het normatief kader

De twee vorige hoofdstukken toonden hoe ongelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland zich voordoet op een aantal kerndomeinen. Deze ongelijkwaardigheid blijft mede bestaan omdat een duidelijk en breed gedragen norm voor gelijkwaardigheid ontbreekt. Zolang zo'n norm niet helder is, blijven vastgestelde problemen moeilijk om te zetten in samenhangend en structureel beleid. In dit hoofdstuk wordt daarom een normatief kader geformuleerd dat als basis dient voor de aanbevelingen in hoofdstuk 5. Het kader geeft richting aan die aanbevelingen, maar ook aan toekomstig beleid en aan de wet- en regelgeving die nodig zijn om daadwerkelijke gelijkwaardigheid te bereiken.

4.1 Nederland en diens gelijkheidsbeginsel, zorgplicht en verleden

Dit advies vertrekt vanuit een helder grondwettelijk én moreel uitgangspunt: Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn een volwaardig onderdeel van Nederland. Dit is niet alleen een bestuurlijke afspraak sinds 10-10-10, maar moet ook in de praktijk zo worden ervaren. Dit vraagt om het eigenmaken van de norm van gelijkwaardigheid: daarvoor is een andere manier van kijken, denken en handelen nodig. In politiek, beleid en publieke opinie moet het vanzelfsprekend zijn dat inwoners van Caribisch Nederland geen bijzondere of tweederangsburgers zijn, maar volwaardige inwoners van Nederland met dezelfde rechten. En dat wanneer we spreken over Nederland, we het vanzelfsprekend ook hebben over inwoners van het Caribisch deel van Nederland. Deze inclusievere manier van denken moet beginnen bij de politiek als normsteller.

Een tweede belangrijke normatieve keuze is dat maatwerk de uitzondering moet zijn en alleen gerechtvaardigd is als het voortkomt uit het gelijkheidsbeginsel. Op de eilanden wordt vaak ervaren dat gelijkwaardigheid niet betekent dat regels overal precies hetzelfde moeten zijn. De eilandelijke context, de kleine schaal en de geografische afstand kunnen soms een reden zijn om regels aan te passen. Maar alleen als dat zorgvuldig wordt onderbouwd en getoetst, aan de hand van afgesproken normen en criteria. Maatwerk moet worden ingezet waarvoor het bedoeld is: om ongelijkwaardigheid te voorkomen of weg te nemen, niet om die in stand te houden. Wie het gelijkheidsbeginsel als vertrekpunt neemt, ziet dat maatwerk en gelijkwaardigheid geen tegenpolen zijn. Mits correct toegepast zijn het twee manieren om hetzelfde doel te bereiken.

Naast het gelijkheidsbeginsel heeft de Nederlandse staat ook een zorgplicht. Die gaat verder dan het verbod op discriminatie. De overheid heeft ook een actieve verantwoordelijkheid: ze moet bijdragen aan gelijkwaardigheid en mag zelf geen beleid voeren dat achterstelling in stand houdt of vergroot. De staat mag geen hindermacht zijn die de gelijkwaardige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ondermijnt. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat tijdelijke maatregelen, zoals subsidies voor de veerdienst of koopkrachtmaatregelen, niet mogen worden afgebouwd zolang er geen duurzame alternatieven zijn. In de praktijk gebeurt dat nu wel. Juist in deze gevallen moet de overheid haar verantwoordelijkheid nemen tegenover de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit vraagt om een voortdurende, kritische blik naar het eigen handelen, het gevoerde beleid en de effecten daarvan op de feitelijke gelijkwaardigheid van de eilanden.

Het normatief kader is niet compleet zonder erkenning van de (post) koloniale verhouding waaruit de huidige ongelijkwaardigheid is ontstaan. De huidige inrichting van Nederland, met een Europees en een Caribisch deel, is geen neutrale situatie. Het is het resultaat van een geschiedenis van kolonialisme en slavernij. De afstand tussen beide delen van Nederland, niet alleen geografisch maar ook in wetgeving, financiering en politieke aandacht, komt voort uit die geschiedenis. Dat verleden is niet afgesloten. Het werkt nog steeds door in de manier waarop wordt gedacht, georganiseerd en besloten, en in de hiërarchieën die in instituties en beleid zijn blijven bestaan. Achterstelling ontstaat niet vanzelf. Gelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Bonaire, Sint Eustatius en Saba vraagt daarom om erkenning van deze werkelijkheid, om een andere manier van denken binnen Europees Nederland, en om gerichte inzet om de doorwerking van deze geschiedenis in wetgeving, beleid en instituties te doorbreken. Gericht op een gedeelde toekomst kunnen zo alle inwoners van Nederland beschermd zijn tegen discriminatie en wordt de behandeling als tweederangsburgers uitgebannen.

Het normatieve kompas van dit advies bestaat uit vier samenhangende uitgangspunten. Elk punt is een zelfstandige norm. Samen vormen zij geen vrijblijvende wens, maar een bestuurlijke en morele opdracht.

Kader 6: het normatieve kompas

1. **Constitutionele gelijkheid** moet ook in de politiek, het bestuur, de wetgeving en het dagelijks handelen als vanzelfsprekend worden beleefd.
2. **Maatwerk is de uitzondering** en alleen legitiem als het voortkomt uit het gelijkheidsbeginsel en daarmee bijdraagt aan gelijkwaardigheid.
3. **De Nederlandse staat heeft een zorgplicht:** ongelijkwaardigheid doelgericht beëindigen en zelf geen factor zijn die ongelijkwaardigheid versterkt.
4. **Het koloniale verleden en het slavernijverleden moeten worden erkend** als de context waarin huidige ongelijkwaardigheden zijn ontstaan en als een onlosmakelijk onderdeel van de weg vooruit.

4.2 Tussenconclusie

Een normatief kader voor gelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland is niet vrijblijvend. Het heeft een morele en juridische basis die voortkomt uit 10-10-10, uit de Grondwet en uit internationale verdragen. Door gelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland expliciet als norm te benoemen en te verbinden aan concrete besluitvorming, ontstaat een morele toetssteen. De vraag die hierbij centraal staat: wie zijn we en willen we zijn als Nederland? Dit normatief kader vormt de basis voor de aanbevelingen in het volgende hoofdstuk.

5.

**Recht doen aan
de inwoners
van Bonaire,
Sint Eustatius
en Saba**

Hoofdstuk 3 heeft laten zien hoe de ongelijkwaardigheid zich in de praktijk uit: op welke terreinen zij zichtbaar is en hoe zij doorwerkt in het dagelijks leven van inwoners. In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat gelijkwaardigheid geen kwestie van goodwill is, maar een juridische verplichting die is verankerd in artikel 1 van de Grondwet. De vraag óf gelijkwaardigheid nodig is, staat daarom niet meer ter discussie. De vraag is hoe die gelijkwaardigheid daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

In dit hoofdstuk worden de analyses uit de vorige hoofdstukken vertaald naar concrete aanbevelingen per domein, op basis van het normatieve kader uit hoofdstuk 4.

5.1 Randvoorwaarden voor gelijkwaardigheid: domeinoverstijgende adviezen

Aanbeveling 1

Ontwikkel en voer een regelgevend en handhavingskader (gelijkwaardigheidskader) voor de beleidslijn *comply or explain*.

Deze maatregel zorgt voor duidelijke criteria en normen bij de keuze tussen harmonisatie (gelijktrekken) en differentiatie (maatwerk), met het gelijkheidsbeginsel als vast uitgangspunt. Zo wordt voorkomen dat maatwerk een excuus wordt om gelijkwaardigheid niet te realiseren. Door handhaving onderdeel te maken van het kader, wordt geborgd dat de motiveringsplicht, zowel bij verschillen als bij gelijke regels, altijd wordt nageleefd en een vast onderdeel vormt van de beleidscyclus.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- het gelijkwaardigheidskader, en daarmee *comply or explain*, te laten gelden voor alle wetgeving, zowel voor 2019 als erna;
- in elk beleids- en wetgevingsproces een verplichte toets op te nemen voor de toelichting van *comply or explain*, in relatie tot gelijkwaardigheid;
- in de memorie van toelichting bij wetgeving altijd te verduidelijken hoe harmonisatie of differentiatie zich verhoudt tot gelijkwaardigheid;
- bij verschillen in regelgeving expliciet te motiveren hoe het doel van de wet op een andere, beter passende manier wordt bereikt;
- Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en het College voor de Rechten van de Mens te betrekken bij de ontwikkeling van het gelijkwaardigheidskader;
- een openbaar en raadpleegbaar dashboard met verantwoordingscyclus te ontwikkelen als onderdeel van het kader;
- deze maatregelen uiterlijk voor het eind van 2026 te realiseren.

Quick win: voeg in de memorie van toelichtingen een vaste paragraaf toe die toeziet op de bescherming van persoonsgegevens van inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Deze quick win ziet toe op de kwalitatieve onderbouwing van regelgeving, met extra aandacht voor de gelijke bescherming van persoonsgegevens van inwoners in Caribisch Nederland en Europees Nederland.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- de bescherming van persoonsgegevens van inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba op hetzelfde niveau te borgen als de persoonsgegevens van inwoners in Europees Nederland;
- daarbij de adviezen van de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES (CBP BES) in de wetgevingstrajecten mee te nemen.

Aanbeveling 2

Herformuleer de differentiatiebepaling (artikel 132a lid 4) uit de Grondwet door positieve afwijking (positieve discriminatie) centraal te stellen in de wetstekst.

Deze maatregel maakt een einde aan de juridische onduidelijkheid, en legt de nadruk op de oorspronkelijke bedoeling van de bepaling: waar nodig ruimte bieden voor extra inzet om gelijkwaardigheid te bevorderen.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- uit te dragen dat het gelijkheidsbeginsel de basis vormt voor zowel harmonisatie als verschil, en dat extra inzet gerechtvaardigd en soms noodzakelijk is om gelijkwaardigheid te bereiken;
- de herziening van de differentiatiebepaling te gebruiken als kapstok voor dit normatieve principe en de ontwikkeling van het gelijkwaardigheidskader;
- het proces voor de grondwetswijziging te starten voor het einde van 2026.

Quick win: Nederland ratificeert zo snel mogelijk alle mensenrechtenverdragen die op dit moment niet gelden voor Caribisch Nederland.

Ongelijke bescherming van mensenrechten is een belangrijke oorzaak van de ongelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Als gelijkwaardigheid serieus wordt genomen, moeten internationale mensenrechtenverdragen, vooral die over basisrechten en sociale rechten, zo snel mogelijk ook voor Caribisch Nederland gelden.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- Bonaire, Sint Eustatius en Saba, maar ook het College voor de Rechten van de Mens te betrekken bij de herziening van het wetgevings-overzicht en ook bij de versnelde ratificatie van mensenrechten;
- daarnaast te verkennen in welk tijdspad alle Europese regelingen en richtlijnen gelding kunnen hebben voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- uiterlijk in 2030 alle internationale mensenrechtenverdragen die nog niet gelden voor Caribisch Nederland te ratificeren, met ruimte voor maatwerk;
- voor het einde van 2026 een herzien wetgevingsoverzicht openbaar te maken, met een gedetailleerd tijdspad voor de ratificatie van de mensenrechtenverdragen.

Quick win: zet een Caribische uitvoeringspool op waarin expertise uit het hele Nederlandse Koninkrijk, in het bijzonder de Koninkrijkseilanden, wordt gebundeld.

Met een gezamenlijke uitvoeringspool kan beschikbare capaciteit flexibeler worden ingezet, kunnen projecten sneller worden uitgevoerd en kunnen achterstanden eerder worden weggewerkt. Zo wordt voorkomen dat een gebrek aan uitvoeringskracht steeds als reden wordt gebruikt om noodzakelijke verbeteringen uit te stellen.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- de uitvoeringspool in te zetten voor het terugdringen van achterstanden in uitvoering en dienstverlening, onder meer op het gebied van infrastructuur, vergunningverlening, onderwijs en publieke dienstverlening;
- de pool te laten werken als één loket voor de openbare lichamen, zodat uitvoeringsvragen via één kanaal worden ingediend en snel kunnen worden gekoppeld aan beschikbare professionals uit Europees én Caribisch Nederland;
- opdrachten waar mogelijk voor minimaal één jaar te organiseren, zodat meer continuïteit ontstaat;
- extra aandacht te besteden aan het werven van eilandskinderen die in Europees Nederland wonen, als onderdeel van braingain;
- inspiratie te halen uit het Caribisch Uitwisselingsnetwerk van VNG International.¹⁶;
- de uitvoeringspool op te zetten voor het einde van 2026.

16 [VNG en het Caribisch deel van het koninkrijk | VNG](#)

5.2 Adviezen op bestaanszekerheid

Aanbeveling 3

Ontwikkel en voer een Nationaal Programma Sociale gelijkheid en Participatie voor Caribisch Nederland in.

De armoedeproblematiek op de eilanden is complex en heeft te lang te weinig aandacht gekregen. Een effectieve aanpak vraagt om een samenhangende strategie met duidelijke doelen, voldoende financiering en een meerjarige planning. Alleen met een stabiele en voorspelbare inzet kan worden voorkomen dat tijdelijke maatregelen steeds opnieuw de grootste problemen moeten oplossen.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- een onafhankelijke, multidisciplinaire, interculturele en uitvoerende taskforce aan te stellen;
- binnen het Nationaal Programma alle aanbevelingen van de Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland versneld op te volgen, met nadruk op:
 - gelijktijdige maatregelen aan de inkomenskant en aan de kostenkant van het bestaansminimum;
 - structurele verlaging van kosten door middel van vaste subsidies voor nutsvoorzieningen, zoals drinkwater, elektriciteit, telecom en internet, zodat essentiële voorzieningen op de middellange termijn gegarandeerd blijven;
 - het vaststellen van een volwaardig en toetsbaar bestaansminimum, waaraan het wettelijk minimumloon en sociale uitkeringen worden gekoppeld;
 - het versterken van sociaal vangnet, zodat het beschermingsniveau en de toegankelijkheid gelijkwaardig worden aan die in Europees Nederland;
 - het versnellen van de bouw van betaalbare sociale huurwoningen om woonlasten structureel te verlagen;
- het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) te belasten met een jaarlijkse integrale monitoring van inkomensontwikkeling en kosten van levensonderhoud, zodat beleid tijdig kan worden bijgesteld;
- het SCP de taak te geven om rekenmodellen te ontwikkelen voor scenario's die realistisch zijn voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- in deze kabinetsperiode een routekaart op te stellen voor de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland;
- te werken aan een afname van het armoedecijfer met ten minste 50% voor 2035.

Quick win: voer een onmiddellijk prijsplafond in voor essentiële nutsvoorzieningen, inclusief internet, op Bonaire Sint Eustatius en Saba.

Deze maatregel verlaagt direct de grootste kosten voor huishoudens en sluit aan bij de urgentie van de situatie. Het prijsplafond moet een eerste stap zijn richting het Nationaal Programma Bestaanszekerheid.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- het prijsplafond inkomensafhankelijk te maken, zodat hogere inkomens kunnen blijven bijdragen;
- het prijsplafond te combineren met een compensatieregeling voor aanbieders om marktverstoring te voorkomen;
- het prijsplafond te handhaven totdat het Nationaal Programma is ingevoerd, zodat tijdelijke koopkrachtmaatregelen niet verdwijnen zonder alternatief en stijgende netkosten niet op huishoudens worden afgewenteld;
- directe en structurele subsidies voor internet voor eindgebruikers in te voeren, zoals de ACM in 2020 heeft geadviseerd;
- het prijsplafond medio 2026 structureel in te bouwen.

Quick win: veranker structurele samenwerking en financiering voor schuldhulpverlening in Caribisch Nederland, onder de regie van het ministerie van SZW.

Goede schuldhulpverlening is noodzakelijk voor duurzame bestaanszekerheid en voor deelname aan de samenleving. Deze maatregel biedt directe verlichting voor mensen met schulden en helpt langdurige of generatie-op-generatie armoede te voorkomen.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- middelen beschikbaar te stellen voor schuldhulpverlening op maat, passend bij de lokale context en de kleinschaligheid van de eilanden;
- ruimte te bieden voor instrumenten zoals gedeeltelijke kwijtschelding van schulden in ruil voor een maatschappelijke tegenprestatie, wanneer dit bijdraagt aan een blijvende oplossing;
- inspiratie te halen uit bestaande initiatieven in Europees Nederland, zoals het Schuldenlab;
- deze maatregelen voor het einde van 2026 te realiseren.

5.3 Adviezen op gezondheidszorg

Aanbeveling 4

Nederland dient op korte termijn de rollen binnen het zorgstelsel in Caribisch Nederland te herzien en definiëren.

Deze aanbeveling gaat over het helder scheiden van beleidsvorming, uitvoering, zorginkoop en zorgverzekering. Een duidelijke taakverdeling is nodig om de kwaliteit van zorg beter te kunnen waarborgen, vanuit gelijkwaardigheid.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- een einde te maken aan de concentratie van deze rollen binnen één departementale structuur van het ministerie van VWS;
- eerst te onderzoeken of het Europees-Nederlandse systeem volledig kan worden toegepast in Caribisch Nederland, uitgaande van gelijkwaardige zorg, waarbij kosten geen doorslaggevend argument mogen zijn;
- beleid en wetgeving strikt te scheiden van uitvoering en zorginkoop, en te verkennen of Europees-Nederlandse zorgverzekeraars de rol van zorginkoper kunnen vervullen;
- het externe en onafhankelijke onderzoek en toezicht te versterken door landelijke planbureaus en adviescolleges, zoals het Sociaal en Cultuur Planbureau (SCP) en de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) een volwaardig mandaat toe te kennen voor Caribisch Nederland;
- bij de verdere ontwikkeling van zorginkoop, zorgverzekering en toegankelijkheid van zorg in Caribisch Nederland expertise te benutten van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), Zorginstituut Nederland (ZIN) en Zorgverzekeraars Nederland (ZN);
- bij de herstructurering van het zorgstelsel kwaliteit en toezicht centraal te stellen vanuit het principe van gelijkwaardigheid.

Aanbeveling 5

Stel een multidisciplinaire wetenschappelijke adviesraad in die belast is met het formuleren van aanbevelingen voor duurzame, gelijkwaardige zorg op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Deze maatregel ziet toe op de realisatie van gelijkwaardige zorg, op basis van wetenschappelijke onderbouwing. De ontwikkeling van actiepunten en aanbevelingen vanuit de raad, hebben gelijkwaardige zorg voor inwoners van het Caribisch deel van Nederland als uitgangspunt.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- *The Caribbean Netherlands Health Systems Review* uit 2024 te gebruiken als basis voor de focus van de adviesraad;
- de adviesraad te laten onderzoeken hoe taken binnen het zorgstelsel opnieuw kunnen worden ingericht (aanbeveling 4);
- de adviesraad normen te laten formuleren voor medische zorg op de eilanden;
- preventie, met aandacht voor bestaanszekerheid, een expliciet onderdeel te laten vormen van de opgave van de wetenschappelijke adviesraad; daarbij het eindrapport over de langdurige gezondheidseffecten van slavernij mee te nemen;
- de aanbevelingen van de raad te laten voegen aan de aanbevelingen van de Commissie Goedgegredag II;
- de raad voor het einde van 2026 te laten starten.

Quick win: verminder de belasting voor patiënten en hun gezinnen bij medische uitzendingen.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- bij medische uitzendingen naast de kwaliteit van de zorg ook de belasting voor patiënten en hun families centraal te stellen;
- medische (spoed)zorg te beschouwen als Koninkrijksaangelegenheid;
- financiële belemmeringen weg te nemen voor toegang tot zorg door kosten voor reistijd, wachttijd, begeleiding en nazorg volledig te vergoeden;
- deze maatregelen voor het einde van 2027 te realiseren.

Quick win: organiseer een productieve en gelijkwaardige samenwerking tussen ministerie VWS en de lokale zorgpartijen.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- uitzonderingsregelingen rond BIG-registratie en BES-ontheffing te verruimen, zodat artsen uit de regio en uit Europees Nederland makkelijker kunnen worden ingezet;
- continuïteit van personeel te bevorderen door artsen en specialisten waar mogelijk voor langere tijd aan te stellen, naar voorbeeld van Mental Health Caribbean;
- deze maatregelen voor het einde van 2027 te realiseren.

Quick win: borg de kwaliteit en veiligheid van zorg in ziekenhuizen buiten de eilanden om gelijkwaardigheid voor Caribisch Nederland te realiseren.

Deze quick win zorgt voor onafhankelijk toezicht op de kwaliteit van tweedelijnszorg die buiten de eilanden plaatsvindt, met patiëntveiligheid als uitgangspunt. Ook dit is onderdeel van gelijkwaardige zorg: patiënten van Bonaire, Sint Eustatius en Saba verdienen dezelfde mate van patiëntveiligheid als patiënten in Europees Nederland.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- een strikt toezichts- en verantwoordingskader (kwaliteitstoezichts-kader) op te stellen voor zorg in het buitenland;
- een onafhankelijke partij verantwoordelijk te maken voor toezicht, met voldoende middelen;
- duidelijke kwaliteitsnormen en handhavingskaders vast te stellen die aansluiten bij het beschermingsniveau in Europees Nederland;
- gelijkwaardige rechtsbescherming te garanderen bij medische uitzendingen;
- heldere afspraken te maken over rolverdeling, bevoegdheden en interventiemogelijkheden bij tekortkomingen;
- het SCP jaarlijks openbaar te laten rapporteren over kwaliteit, toegankelijkheid en financiële houdbaarheid van de zorg;
- het kwaliteitskader voor het einde van 2026 te ontwikkelen en in te voeren.

5.4 Adviezen op onderwijs

Aanbeveling 6

Scheld studieschulden kwijt voor eilandskinderen die willen terugkeren naar Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Deze maatregel stimuleert braingain op Bonaire, Sint Eustatius en Saba door een belangrijke financiële drempel weg te nemen.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- tegelijk met de kwijtschelding ook andere kansen voor braingain te benutten: de onderwijsinfrastructuur op de eilanden versterken en vernieuwen, bestaanszekerheid verbeteren en het bedrijfsleven aansporen om traineeships op te zetten voor starters;
- inspiratie te halen uit de eerdere kwijtscheldingsregelingen, waarbij de studielening werd omgezet in een gift in ruil voor terugkeer en inzet voor de maatschappelijke ontwikkeling;
- deze maatregelen voor 2027 te realiseren.

Quick win: breid de uitzonderingsregeling voor werkvergunningen voor onderwijspersoneel uit en voer deze in op Sint Eustatius en Saba.

Deze quick win richt zich op het terugdringen van het tekort aan onderwijspersoneel op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarbij is er aandacht voor regeldruk die niet past bij de eilandelijke context en geen recht doet aan de acute gevolgen van de huidige structurele tekorten.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- in samenwerking met schoolbesturen en het openbaar lichaam van Saba te bepalen wat er nodig is om de huidige uitzonderingsregeling voor Saba uit te breiden naar de behoeften op Saba;
- de huidige uitzonderingsregeling, die nu geldt op Saba, voor de start van het schooljaar 2026 ook op Sint Eustatius in te voeren, en tegelijk met schoolbesturen en het openbaar lichaam van Sint Eustatius te bespreken hoe een herziene versie er voor Sint Eustatius uit moet zien;
- extra aandacht te besteden aan het werven en behouden van specialistisch personeel op Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor leerlingen met een zorgbehoefte, inclusief het vrijmaken van middelen voor het versterken van de EOZ's;
- voor de start van het nieuwe schooljaar in 2027 deze maatregelen te realiseren.

Quick win: zorg voor structureel geld in de rijksbegroting voor onderwijs-huisvesting, van renovatie tot klein onderhoud.

Het doel is om in de eerste plaats het versneld vrijmaken van geld voor de resterende verbouwing en renovatie van scholen op Bonaire en Sint Eustatius, zodat ook voor deze leerlingen goede leeromstandigheden worden gegarandeerd.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- vanaf de rijksbegroting van 2026 geld vrij te maken voor de huisvestingsprogramma's op Sint Eustatius en Bonaire;
- samen met de openbare lichamen van Bonaire en Sint Eustatius te streven naar afronding van de bouw- en renovatieopgave voor eind 2027;
- heldere afspraken te maken met de openbare lichamen en de schoolbesturen over de verdeling van onderhoudsverantwoordelijkheden, en schoolbesturen actiever te ondersteunen bij de uitvoering van meerjarenprogramma's voor het onderhoud van schoolgebouwen.

5.5 Adviezen op connectiviteit en infrastructuur

Aanbeveling 7

Ontwikkel en voer een BES-infrastructuurfonds in voor planmatige en structurele financiering van infrastructuur in Caribisch Nederland.

Deze aanbeveling zorgt ervoor dat structurele middelen voor de grote infrastructuuropgave op Bonaire en Sint Eustatius vrijkomen, en in mindere mate op Saba. Het BES-infrastructuurfonds vult het gat dat ontstaat doordat het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds niet worden ingezet voor inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- het BES-infrastructuurfonds te ontwikkelen als onderdeel van de meerjarige samenwerkingsagenda voor de fysieke leefomgeving;
- het BES-infrastructuurfonds in de eerste plaats in te zetten voor het inhalen van de achterstanden in de fysieke infrastructuur, met aandacht voor de unieke uitdagingen van elk eiland;
- de openbaar lichamen en de in Caribisch Nederland gevestigde bedrijven toegang te geven tot alle nationale ontwikkelingsfondsen;
- het gesprek te voeren met de openbaar lichamen over een herziening van de in 2010 overeengekomen taakverdeling op het gebied van de fysieke leefomgeving;
- deze maatregelen voor 2028 te realiseren.

Quick win: voer sneller een *Public Service Obligation* (PSO) in voor de SSS-eilanden.

Deze maatregel maakt vliegverkeer betaalbaar voor inwoners van Saba en Sint Eustatius. Daarmee draagt hij bij aan sociale participatie en de uitoefening van andere mensenrechten voor inwoners van Caribisch Nederland.

De NCDR adviseert het kabinet om:

- versneld een positief besluit te nemen over de invoering van de PSO voor de Bovenwindse eilanden, in ieder geval vòòr de wijziging van de Wet Luchtvaart BES;
- ook een betaalbare vliegverbinding tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba te realiseren;
- de betaalbaarheid van de Makana Ferry te garanderen via subsidies vanaf 2027; in ieder geval tot de invoering van de PSO;
- de betaalbaarheid van het vliegverkeer te garanderen via tijdelijke prijsafspraken met Winair, in ieder geval zolang de PSO er nog niet is;
- de PSO uiterlijk begin 2028 in te voeren.

6.

Slotwoord

Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken onlosmakelijk deel uit van Nederland. Dit advies onderstreept wat dit juridisch betekent: het gelijkheidsbeginsel geldt onverminderd voor dit deel van Nederland en artikel 1 van de Grondwet vormt het constitutionele kader voor de gelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. De grote verschillen die nu bestaan tussen beide delen van het land zijn daarom niet te rechtvaardigen.

Het kan niet zo zijn dat we achterstelling van inwoners van Caribisch Nederland blijven accepteren als realiteit. Het inlopen van achterstanden kost tijd, maar het huidige tempo is te laag. Bestuurders, politici, ambtenaren en maatschappelijke organisaties in zowel Caribisch als Europees Nederland hebben hierin een gezamenlijke opdracht. Van iedereen wordt eigenaarschap, moed en betrokkenheid gevraagd. Tegelijk is die verantwoordelijkheid niet gelijk verdeeld. De Nederlandse overheid en het parlement dragen de zwaarste last als eindverantwoordelijke. Die verantwoordelijkheid volgt uit het gedeelde verleden, uit artikel 1 van de Grondwet en uit de zorgplicht van de staat tegenover al zijn burgers.

Tijdens de NCDR-conferentie op Bonaire in 2025 werd opnieuw duidelijk dat inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet langer willen worden behandeld als een bijzaak. De Nederlandse overheid kan haar verantwoordelijkheid niet langer voor zich uitschuiven. De keuze die Nederland maakte op 10-10-10 raakt direct aan mensenrechten en moet, zeker na vijftien jaar, volledig worden waargemaakt. Dat is een morele verplichting. Het is niet langer houdbaar om hogere armoedecijfers, minder toegankelijke zorg of ongelijke onderwijskansen te verklaren vanuit het eilandkarakter, beperkte uitvoeringskracht, gebrek aan middelen of trage wetgeving. Als het systeem niet werkt, moet het worden aangepast. Als middelen ontbreken, moeten ze worden vrijgemaakt. Bestaanszekerheid en gelijke kansen voor inwoners van Caribisch Nederland zijn geen gunst, maar een kernvraag over wie wij als Nederland willen zijn.

Dit advies doet daarom een dringende oproep: neem het gelijkheidsbeginsel serieus en maak een einde aan het tweederangsburgerschap van inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Niet alles kan morgen zijn opgelost, maar de richting is helder. De randvoorwaarden voor beleid zijn benoemd, de aanbevelingen liggen op tafel en de eerste stappen kunnen direct worden gezet. De vraag is niet meer óf gelijkwaardigheid nodig is, maar of wij bereid zijn de gevolgen daarvan te dragen. Deze verantwoordelijkheid moeten we samen dragen, zoals we dat voor elke gemeente in Nederland doen. Directe actie is mogelijk én noodzakelijk, en begint met het stellen van duidelijke normen.

Begrippenlijst

10-10-10

De datum 10 oktober 2010 waarop Bonaire, Sint Eustatius en Saba de status van bijzondere gemeente van Nederland kregen. Deze datum markeert de staatkundige hervorming van de voormalige Nederlandse Antillen.

Absorptiecapaciteit

Het vermogen van een organisatie of overheid om middelen, beleidsmaatregelen en investeringen effectief op te nemen en uit te voeren. In de context van Caribisch Nederland wordt absorptiecapaciteit soms gebruikt als reden om geen actie te ondernemen richting gelijkwaardigheid, wat de NCDR als onacceptabel beschouwt.

Achterstelling

Het systematisch ongelijk behandelen van een specifieke groep mensen door de overheid, door minder toegang tot bepaalde rechten, middelen of kansen in vergelijking met andere groepen, wat kan leiden tot sociale en economische ongelijkheid.

Antidiscriminatievoorziening

Een organisatie of instantie waar mensen terecht kunnen voor melding, advies en ondersteuning bij discriminatieklachten, en die daarnaast werkt aan preventie en bewustwording van discriminatie in de samenleving.

BES

Afkorting voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De afkorting BES komt terug in wet- en regelgeving die specifiek van toepassing is op deze drie eilanden als bijzondere gemeenten van Nederland.

BES-ontheffing

Een tijdelijke ontheffing die buitenlandse zorgverleners zonder BIG-registratie kunnen aanvragen om zorg te mogen verlenen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Aanvragen voor een BES-ontheffing worden regelmatig afgewezen.

Bestaanszekerheid

Bestaanszekerheid is de garantie dat mensen kunnen voorzien in hun basisbehoeften, zoals inkomen, huisvesting, voedsel en toegang tot voorzieningen. In dit advies is bestaanszekerheid een fundamentele randvoorwaarde voor gelijkwaardigheid.

BIG-registratie

Het register voor zorgverleners in Nederland (Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg). Een BIG-registratie is vereist om legaal zorg te mogen verlenen. Artsen uit de regio beschikken hier vaak niet over, wat hun inzet op de eilanden bemoeilijkt.

Bijzondere gemeente

De staatsrechtelijke status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. Een bijzondere gemeente is vergelijkbaar met een gewone Nederlandse gemeente, maar kent afwijkingen in wet- en regelgeving.

Braindrain

Het structurele vertrek van opgeleide en getalenteerde inwoners van de eilanden naar Europees Nederland of elders, die veelal niet terugkeren. Braindrain leidt tot verlies van kennis, vaardigheden en toekomstig leiderschap op de eilanden.

Braingain

Het terughalen van eilandbewoners die elders hebben gestudeerd of gewerkt, zodat zij kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de eilanden. Braingain is het tegenovergestelde van braindrain.

Caribisch Nederland

Caribisch Nederland is de verzamelnaam voor de drie bijzondere gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het is het Caribisch deel van het land Nederland, gelegen in de Caribische Zee.

College voor de Rechten van de Mens

Het College voor de Rechten van de Mens is het nationaal mensenrechteninstituut in Nederland dat toezicht houdt op de naleving van mensenrechten en de gelijkebehandelingswetgeving. Inwoners van Caribisch Nederland kunnen hier sinds 2026 een verzoek indienen.

Commissie Goedgedrag II

De Commissie Goedgedrag II heeft aanbevelingen geformuleerd over de gezondheidszorg in Caribisch Nederland. De NCDR adviseert om deze aanbevelingen te combineren met die van een eventueel in te stellen wetenschappelijke adviesraad.

Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland

Een adviescommissie die in 2023 rapporteerde over de leefomstandigheden en het sociaal minimum op de eilanden. De commissie concludeerde dat de situatie 'Nederland onwaardig' is.

Commissie-Hartman

De Commissie-Hartman adviseerde in 2018 over de connectiviteit van de Bovenwindse eilanden, waaronder de instelling van een Public Service Obligation (PSO) voor vliegverkeer.

Comply or explain

De beleidslijn die uitvoering behoort te geven aan het principe dat alle wet- en regelgeving en beleidsintensiveringen in de regel van toepassing zijn voor Caribisch Nederland (harmonisatie), tenzij er zwaarwegende gronden zijn om dat niet te doen (differentiatie). Comply or explain geeft invulling aan artikel 1 van de Grondwet.

Connectiviteit

De inter-eilandelijke verbinding tussen Koninkrijkseilanden, in het bijzonder Bonaire, Sint Eustatius en Saba, met Sint Maarten als hub. Dit is voornamelijk vliegverkeer, maar kan ook bestaan uit een veerdienstverbinding.

CXC (Caribbean Examinations Council)

De CXC is een regionaal exameninstituut in het Caribisch gebied dat examens afneemt in het voortgezet onderwijs op Sint Eustatius en Saba. Nederlands is een verplicht examenvak binnen dit systeem.

Democratisch tekort

Het democratisch tekort verwijst naar de beperkte directe vertegenwoordiging van inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het Nederlandse parlement. De eilanden hebben geen eigen, rechtstreeks gekozen vertegenwoordigers in de Tweede Kamer.

Differentiatie

Differentiatie is het bewust toepassen van verschillende regels voor Caribisch Nederland ten opzichte van Europees Nederland. Dit is alleen legitiem als het objectief onderbouwd is en voortkomt uit het gelijkheidsbeginsel. Zie ook: comply or explain.

Differentiatiebepaling

Artikel 132a lid 4 van de Grondwet, die expliciet vaststelt dat in gevallen onderscheid

mag bestaan tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba enerzijds, en Europees Nederland anderzijds.

Discriminatie

Het ongerechtvaardigd onderscheid maken tussen personen of groepen op grond van persoonskenmerken, met als gevolg ongelijke behandeling of uitsluiting in toegang tot rechten, voorzieningen of diensten.

Eilandskinderen

Eilandskinderen zijn jongeren die zijn opgegroeid op Bonaire, Sint Eustatius, Saba of een van de andere Koninkrijkseilanden en (vaak) naar Europees Nederland zijn vertrokken voor studie of werk. Het terughalen van eilandskinderen is een belangrijk onderdeel van braingain.

Eilandstraf

De eilandstraf is het ongewenste nadeel dat inwoners van Caribisch Nederland ondervinden in de toegang tot zorg, onderwijs en voorzieningen, uitsluitend vanwege het eilandkarakter van hun woonplaats. De NCDR bepleit een einde aan de eilandstraf.

EOZ (Expertise Onderwijscentra)

De EOZ zijn organisaties die gespecialiseerde onderwijszorgondersteuning bieden aan leerlingen met een extra zorg- of onderwijsbehoefte in Caribisch Nederland. Op dit moment kunnen de EOZ vaak slechts enkele uren per dag begeleiding bieden.

Europees Nederland

Europees Nederland is het deel van Nederland dat op het Europese continent ligt, inclusief de vastelandsprovincies. Samen met het Caribisch deel van Nederland vormt Europees Nederland het land

Nederland. In dit advies wordt de ongelijkwaardigheid ten opzichte van Caribisch Nederland centraal gesteld.

EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens)

Het EVRM is een internationaal verdrag dat fundamentele rechten en vrijheden beschermt. Artikel 14 EVRM bevat een discriminatieverbod. In de Greenpeace-zaak oordeelde de rechtbank dat dit artikel werd geschonden ten aanzien van Bonaire.

Gelijkheid

Afgeleide van het gelijkheidsbeginsel uit artikel 1 van de Grondwet, dat stelt dat iedereen in gelijke gevallen gelijk behandeld moet worden.

Gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel is verankerd in artikel 1 van de Grondwet en houdt in dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Het vormt het grondwettelijk fundament van dit advies.

Gelijkwaardigheid

Het beginsel dat alle personen aanspraak hebben op dezelfde rechten, kansen en dezelfde mate van respect, ongeacht verschillen in achtergrond, identiteit of woonplaats binnen Nederland.

Gelijkwaardigheidskader

Het gelijkwaardigheidskader is een door de NCDR voorgesteld regelgevend en handhavingskader met concrete criteria en normen voor de afweging tussen harmonisatie en differentiatie. Het gelijkheidsbeginsel vormt daarin het vaste uitgangspunt.

Gezondheidsachterstanden

Gezondheidsachterstanden zijn structurele verschillen in gezondheid en

gezondheidsuitkomsten tussen bevolkingsgroepen. Inwoners van Caribisch Nederland hebben gemiddeld een slechtere gezondheid dan inwoners van Europees Nederland.

Grondwet (artikel 1)

Artikel 1 van de Nederlandse Grondwet verbiedt discriminatie en garandeert gelijke behandeling van alle mensen in gelijke gevallen. Het vormt de juridische basis van dit advies.

Harmonisatie

Harmonisatie is het gelijktrekken van wet- en regelgeving tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Het is het uitgangspunt van het comply or explain-beleid. Zie ook: differentiatie.

IGJ (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd)

De IGJ is de Nederlandse toezichthouder op de kwaliteit en veiligheid van de gezondheidszorg en jeugdhulp. De IGJ heeft geen volledig mandaat voor toezicht op de zorg buiten de eilanden waarnaar Caribisch-Nederlandse patiënten worden verwezen.

Integrale benadering

Een integrale benadering houdt in dat armoede, gezondheid, onderwijs en bereikbaarheid niet als losse problemen worden behandeld, maar in onderlinge samenhang worden aangepakt. Dit is noodzakelijk omdat deze domeinen elkaar versterken.

Kansenongelijkheid

Kansenongelijkheid is de structurele ongelijkheid in de kansen die mensen hebben op een goede opleiding, werk, inkomen en participatie in de samenleving. In Caribisch Nederland is er sprake van stelselmatige kansenongelijkheid ten opzichte van Europees Nederland.

Koloniaal en slavernijverleden

Het koloniale en slavernijverleden verwijst naar de geschiedenis van kolonialisme en slavernij die de huidige verhoudingen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland mede heeft gevormd. De NCDR erkent dit verleden als context voor de huidige structurele ongelijkwaardigheid.

Legislatieve terughoudendheid

Legislatieve terughoudendheid was de beleidslijn vóór 2019 waarbij nieuwe Nederlandse wetgeving de eilanden structureel minder snel bereikte. Dit leidde tot grote ongelijkheid in rechten en bescherming en is sindsdien vervangen door het comply or explain-principe.

LGO (Landen en Gebieden Overzee)

De LGO-status is de EU-status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Als LGO geldt het EU-recht er niet volledig en hebben inwoners nauwelijks toegang tot Europese sociale rechten. De LGO-status verschilt van de UPG-status die de Franse overzeese gebieden hebben.

Maatwerk

Maatwerk is het aanpassen van regels of beleid aan de specifieke context van de eilanden. De NCDR benadrukt dat maatwerk alleen legitiem als het voortkomt uit het gelijkheidsbeginsel en bijdraagt aan gelijkwaardigheid, en niet als vrijbrief voor ongelijkheid.

Makana Ferry

De Makana Ferry is een veerdienst tussen de SSS-eilanden (Sint Eustatius, Saba en Sint Maarten) die door de Nederlandse overheid wordt gesubsidieerd. De subsidie is tot en met 2027 toegezegd; voor de periode daarna is nog geen financiering beschikbaar.

Medische uitzending

Een medische uitzending is de verwijzing van een patiënt op de eilanden naar een ziekenhuis of specialist buiten het eigen eiland, vaak op een ander eiland of in het buitenland. Medische uitzendingen gaan gepaard met hoge indirecte lasten voor de patiënt.

Memorie van toelichting

Een document van de regering waarin een wetsvoorstel wordt uitgelegd en gemotiveerd, met toelichting op de inhoud, de bedoeling en de gevolgen van de voorgestelde wet.

Mensenrechtenverdragen

Mensenrechtenverdragen zijn internationale verdragen die fundamentele rechten van mensen vastleggen. Meerdere verdragen zijn wel van kracht in Europees Nederland maar niet in Caribisch Nederland, wat leidt tot ongelijke rechtsbescherming.

Nationaal Programma Sociale gelijkheid en Participatie

Het Nationaal Programma Sociale gelijkheid en Participatie is een door de NCDR voorgestelde samenhangende strategie met duidelijke doelstellingen, financiering en meerjarenplanning voor de aanpak van armoede op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

NCDR (Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme)

De NCDR is een onafhankelijk overheidsorgaan dat discriminatie en racisme in Nederland signaleert, analyseert en agendeert. De NCDR is de opsteller van dit advies en brengt zowel gevraagd als ongevraagd adviezen uit.

Normatief kader

Uitgangspunt en meetlat waarlangs besloten wordt waar gelijkwaardigheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland minimaal aan moet voldoen.

Openbaar lichaam

Het openbaar lichaam is de bestuursvorm van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als bijzondere gemeenten. Een openbaar lichaam is vergelijkbaar met een gemeente in Europees Nederland, maar kent eigen bevoegdheden en regelgeving.

Positieve discriminatie

Positieve discriminatie is het bewust bevorderen van kansengelijkheid door extra maatregelen te treffen voor achtergestelde groepen. In dit advies wordt dit ook wel 'comply plus' genoemd: een meer dan gemiddelde inspanning om achterstanden te overbruggen.

Positieve verplichtingen

Positieve verplichtingen zijn de actieve verplichtingen van de staat om grondrechten te beschermen en te bevorderen, naast de negatieve verplichting om niet te discrimineren. In de Greenpeace-zaak oordeelde de rechtbank dat de staat hieraan ten aanzien van Bonaire onvoldoende voldoet.

Priced out of paradise

Een informele term voor de situatie waarbij de lokale, veelal Zwarte bevolking van de eilanden door stijgende kosten van levensonderhoud niet meer betaalbaar kan wonen in hun eigen leefomgeving.

PSO (Public Service Obligation)

Een PSO is een verplichting die de overheid aan een luchtvaartmaatschappij kan opleggen om een route te vliegen met een

minimale frequentie en een maximale ticketprijs. Onderzoek toont aan dat een PSO op de SSS-eilanden het aantal passagiersbewegingen kan verdubbelen.

Quick wins

Gerichte maatregelen op korte termijn die uitvoerbaar zijn binnen bestaande kaders en die bijdragen aan structurele verbetering.

Racisme

Een ideologie, praktijk of structuur waarin mensen worden onderscheiden, gestereotypeerd of benadeeld op grond van veronderstelde raciale, etnische of culturele kenmerken, met structurele ongelijkheid als gevolg.

Sociaal minimum

Het netto-inkomen dat een inwoner van Bonaire, Sint Eustatius en Saba minimaal nodig heeft om te voorzien in noodzakelijke kosten van levensonderhoud en sociale participatie.

SSS-eilanden

De SSS-eilanden zijn de Bovenwindse eilanden Sint Eustatius, Saba en Sint Maarten samen. Sint Maarten fungeert als hub voor vervoer en voorzieningen voor Sint Eustatius en Saba.

Staatskundige hervorming

De staatskundige hervorming is de herinrichting van het Koninkrijk der Nederlanden op 10-10-10, waarbij de Nederlandse Antillen werden opgeheven en Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijzondere gemeenten van Nederland werden.

Startkwalificatie

Een startkwalificatie is een diploma op minimaal mbo-niveau 2, of een havo- of vwo-diploma. Het vormt de minimale basis

voor duurzame deelname aan de arbeidsmarkt. Op Sint Eustatius heeft slechts circa 42% van de bevolking een startkwalificatie behaald.

Structurele discriminatie of achterstelling

Vormen van discriminatie die voortkomen uit institutionele normen, routines en systemen en die niet beperkt zijn tot individuele intenties of incidenten.

Tweederangsburger

Een tweederangsburger is iemand die formeel gelijke rechten heeft, maar in de praktijk systematisch minder bescherming, voorzieningen en kansen krijgt. De NCDR stelt dat inwoners van Caribisch Nederland in de praktijk als tweederangsburgers worden behandeld.

UPG (Ultraperifere Regio)

De UPG-status is de EU-status van de Franse overzeese departementen, waardoor het EU-recht er volledig geldt met ruimte voor specifieke aanpassingen. De UPG-status staat in contrast met de LGO-status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Verdrag van Istanbul

Het Verdrag van Istanbul is het verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Het verdrag is niet van toepassing op Caribisch Nederland.

Verdrag van Lanzarote

Het Verdrag van Lanzarote is het verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. Het verdrag is niet van toepassing op Caribisch Nederland.

Vertrouwensbreuk

De vertrouwensbreuk is de ernstige kloof in vertrouwen tussen inwoners van Caribisch Nederland en de Nederlandse staat. Deze kloof is voortgekomen uit decennia van structurele achterstelling en herhaaldelijk niet nagekomen beloften over gelijkwaardigheid.

VN-verdrag Handicap

Het VN-verdrag Handicap is het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Het verdrag is niet van toepassing op Caribisch Nederland.

Werkende armen

Werkende armen zijn mensen die ondanks betaald werk, soms meerdere banen, niet voldoende verdienen om rond te komen door de hoge kosten van levensonderhoud. Dit verschijnsel komt op de eilanden structureel voor.

Wet bescherming tegen discriminatie BES

De Wet bescherming tegen discriminatie BES is per 1 januari 2026 van kracht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De wet maakt de gelijkebehandelingswetgeving van toepassing op de eilanden en geeft inwoners toegang tot het College voor de Rechten van de Mens.

ZJCN (Zorg en Jeugd Caribisch Nederland)

ZJCN is de directie van het ministerie van VWS die beleid en wetgeving ontwikkelt én de zorg en jeugdzorg uitvoert op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarmee vervult ZJCN meerdere rollen tegelijk.

Zorgplicht

De verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen voor al diens inwoners, inclusief de inwoners van het Caribisch deel van Nederland.

ZVK (Zorgverzekeringskantoor Caribisch Nederland)

Het ZVK is de uitvoerder van de publieke zorgverzekering op de eilanden. Het vervult de rol die in Europees Nederland door private zorgverzekeraars wordt ingevuld en maakt onderdeel uit van het ministerie van VWS.

Literatuurlijst

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2018). Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming. (Advies).
Zie: [Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming | Adviesraad Internationale Vraagstukken](#)

Autoriteit Consument & Markt (2020). Kostenbeoordeling vast internet Saba en Sint Eustatius. Rapport. Zie: [Kostenbeoordeling vast internet Saba & Sint Eustatius](#)

Caribisch Netwerk. (2023). 30 miljoen is veel, maar maakt geen eind aan armoede. (Nieuwsbericht). Zie: [‘30 miljoen is veel, maar maakt geen eind aan armoede’ | Caribisch Netwerk](#)

Centraal Dialoog. (2026). Position paper CD t.b.v. rondetafelgesprek Sociaal minimum Caribisch Nederland [PDF]. Zie: <https://dossierkoninkrijksrelaties.nl/wp-content/uploads/2026/01/Position-paper-CD-t.b.v.-rondetafelgesprek-Sociaal-minimum-Caribisch-Nederland-d.d.-29-januari-2026.pdf>

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2024). Bevolking; hoogstbehaald onderwijsniveau en regio. Zie: [Bevolking; hoogstbehaald onderwijsniveau en regio | CBS](#)

CBS (2025a). Stijging armoede na vijf jaar daling. Artikel.
Zie: [Stijging armoede na vijf jaar daling | CBS](#)

CBS (2025b). Dashboard Monitoring macro-economische context Caribisch Nederland. Zie: [Dashboard Monitor macro-economische context Caribisch Nederland](#)

CBS (2025c). Meer dan 8 op de 10 scholieren willen Caribisch Nederland verlaten. Zie: [Meer dan 8 op de 10 scholieren willen Caribisch Nederland verlaten | CBS](#)

CBS (2026). Position paper CBS t.b.v. rondetafelgesprek Sociaal minimum Caribisch Nederland (Kamerstuk 2026Z01182 / 2026D02798). Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2026Z01182&-did=2026D02798>

Commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland (2023). Een waardig bestaan. Rapport. Zie: [Een waardig bestaan | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

De Jong, B.L. (2025). De juridische basis op orde voor een gelijkwaardig Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, (16) 4. DOI: 10.5553/TvCR/187966642025016004003

Economisch Bureau Amsterdam (2023). Digitale infrastructuur Caribisch Nederland. Rapport. Zie: Digitale infrastructuur Caribisch Nederland.

European Observatory on Health Systems and Policies (2024), The Caribbean Netherlands: Health System Review. Health Systems in Transition, 26(2). Zie ook: [The Caribbean Netherlands: health system review 2024](#)

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2024). De staat van de digitale infrastructuur: de ruggengraat van onze digitale economie. Rapport. Zie: Staat-van-de-Digitale-Infrastructuur.pdf

Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (2025). Yeah, de wet is eindelijk door. Column. Zie: [Yeah, de wet is eindelijk door! | Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme](#)

Nationale Ombudsman. (2020). Kopzorgen van Caribische studenten: Een onderzoek naar knelpunten die studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk ervaren als zij in Nederland (gaan) studeren of in Nederland hebben gestudeerd (Rapportnr. 2020/042). Zie: <https://www.nationale-ombudsman.nl/publicaties/rapporten/2020042>

Nationale Ombudsman. (2026, 18 maart). Medische uitzendingen: Onderzoek naar de toegankelijkheid van medische zorg voor gedetineerden. Zie ook: <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/rapport-medische-uitzendingen.pdf>

Kabinet Jetten-I (2026). Aan de slag. (Coalitieakkoord, D66, VVD, CDA). Zie: Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2025). Samen naar beter – aanbevelingen voor het rijksbeleid voor het fysieke domein in Caribisch Nederland. (Advies). Zie: [Samen naar beter Raad voor de leefomgeving en de infrastructuur](#)

Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving. (2009, 10 maart). Toezicht in de zorgsector: een balancerend evenwicht. Zie ook: <https://www.raadrvs.nl/documenten/2009/03/10/toezicht-in-de-zorgsector-een-balancerend->

SEO economisch onderzoek (2023). Impact PSO Bovenwindse eilanden: effecten voor Saba & St. Eustatius. Rapport.

Zie: [2023-40A-Rapport-Impact-PSO-Bovenwindse-Eilanden.1.pdf](#)

SEO economisch onderzoek (2018). Connectiviteit Caribische deel van het Koninkrijk: ontwikkelingen, publieke belangen en opties voor borging van connectiviteit. Rapport. Zie: [PowerPoint-presentatie](#)

Unicef (2019). Situatietanalyse kinderen en jongeren in Caribisch Nederland (Rapport). Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-902214.pdf>

Unicef (2024a). Familierelaties, huiselijk geweld en kindermishandeling in Caribisch Nederland: Bonaire. (Rapport).

Unicef (2024b). Familierelaties, huiselijk geweld en kindermishandeling in Caribisch Nederland: Saba. (Rapport).

Unicef (2024c). Familierelaties, huiselijk geweld en kindermishandeling in Caribisch Nederland: Sint Eustatius. (Rapport)

Veenendaal, W. P. (2025). Op voet van gelijkwaardigheid?: Schaal en democratie in de Koninkrijksrelaties. Leiden.

Zie: <https://hdl.handle.net/1887/4195476>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2026). Position paper: Position paper VNG t.b.v. rondetafelgesprek Sociaal minimum Caribisch Nederland d.d. 29 januari 2026 (Kamerstuk 2026Z01240 / 2026D02921).

Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=-2026Z01240&did=2026D02921>

Colofon

De *Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme* (NCDR) is in 2021 ingesteld en adviseert het kabinet en het parlement gevraagd en ongevraagd over de aanpak van discriminatie en racisme in Nederland. De NCDR opereert onafhankelijk en vervult een signalerende en agenderende rol, met bijzondere aandacht voor structurele en sector-overstijgende vraagstukken. De adviezen zijn gebaseerd op onderzoek, praktijkkennis en maatschappelijke dialoog en richten zich op duurzame beleidsontwikkeling en bestuurlijke borging.

Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme

contact@bureauncdr.nl

www.bureauncdr.nl

Het is toegestaan (delen van) de inhoud van deze publicatie te citeren of te verspreiden, mits daarbij de NCDR en deze publicatie als bronnen worden vermeld. Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

Den Haag, april 2026

